Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1989-1990

Québec

90-07254/

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 2e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-14166-4
ISSN : 0823-0633

© Gouvernement du Québec

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1990.

Ce rapport rend compte des activités de cet organisme durant la période du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La ministre des Communications,

Liza Frulla-Hébert

Québec, juin 1990

Madame Liza Frulla-Hébert
Ministre des Communications
1037, rue De La Chevrotière
Édifice G, 3e étage
Québec

Madame la Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le septième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,

Jacques O'Bready

Les commissaires,

Thérèse Giroux

Carole Wallace

Québec, juin 1990

Table des matières

Introduction 9

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat 11

1.1 La Loi sur l'accès 11
1.2 La Commission d'accès à l'information 12
1.3 Les fonctions de la Commission 12
1.3.1 En matière d'adjudication 12
1.3.2 En matière de surveillance et de contrôle 12
1.3.3 En matière de recommandation 13
1.3.3.1 Les avis au gouvernement 13
1.3.3.2 Les rapports au gouvernement 13
1.3.3.3 Les rapports à l'Assemblée nationale 13
1.3.4 En matière d'établissement de normes 13

Chapitre 2
L'organisation de la Commission 15

2.1 Les unités administratives 15
2.1.1 Le Bureau du président 15
2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique 15
2.1.2.1 Le Secrétariat 15
2.1.2.2 Le Service juridique 15
2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 15
2.2 Les ressources de la Commission 16
2.2.1 Les ressources humaines 16
2.2.2 Les ressources budgétaires 16

Chapitre 3
Les activités de la Commission 17

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes 17
3.1.1 Les demandes de révision 17
3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs 18
3.1.3 Les demandes d'enquête 18
3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission 18
3.2 La révision quinquennale de la loi 18
3.3 Le programme d'examen du respect de la loi 18
3.3.1 Régie des rentes du Québec 18
3.3.2 Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Ministère) 18
3.3.3 Vérification portant sur les aspects plus techniques de la loi 19
3.3.3.1 La liste de classement des documents 19
3.3.3.2 Tenue d'un registre de communication des renseignements personnels 20
3.4 La recherche appliquée 20
3.4.1 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs : un premier bilan 20
3.4.2 La gestion des renseignements à caractère médical 21
3.4.3 Étude sur les couplages de fichiers 21
3.5 Les déclarations de fichiers de renseignements nominatifs 22
3.5.1 Les fichiers relatifs à la Sûreté du Québec 22
3.5.2 Les Offices municipaux d'habitation (OMH) 22
3.5.3 La Commission poursuit un organisme ayant omis de déclarer ses fichiers 22
3.5.4 Sensibilisation des organismes à déclarer leurs fichiers de renseignements nominatifs 23
3.6 Le rayonnement de la Commission 23
3.6.1 Les activités de communication 23
3.6.1.1 Les demandes d'information 23
3.6.1.2 Les publications 23
3.6.2 La participation à des colloques, congrès et conférences 24
3.6.3 La Commission et les médias 24
3.6.4 Le traitement de l'actualité 25
3.6.5 Les expositions 25
3.6.6 Une image nouvelle pour la Commission 25

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions 27

4.1 En matière d'adjudication 27
4.1.1 Certaines décisions de la Commission 27
4.1.1.1 Le droit d'accès à une plainte 27
4.1.1.2 Les frais exigibles pour l'obtention de documents dans le secteur municipal 29

4.1.2 Les décisions de la Cour du Québec et de la Cour supérieure **29**

4.1.2.1 Southam inc. c. Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.) **30**

4.1.2.2 Communauté urbaine de Montréal c. Winters **30**

4.1.2.3 Ville de Montréal c. Winters **31**

4.1.2.4 Commission de la fonction publique du Québec c. Héroux **31**

4.1.2.5 Ville de Québec c. Lemoine **32**

4.2 En matière de surveillance et de contrôle **33**

4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs **33**

4.2.1.1 Demande d'autorisation de recherche associant l'Université de Montréal, (l'École de psycho-éducation) et le ministère de l'Éducation **33**

4.2.1.2 Demande d'autorisation associant le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Régie de l'assurance-maladie du Québec **33**

4.2.1.3 Demande d'autorisation associant le Centre local de services communautaires des Grands Bois à une garderie **33**

4.2.1.4 Demande d'autorisation associant le quotidien montréalais La Presse, la firme de sondage CROP, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de même que différentes universités **34**

4.2.2 Les enquêtes **34**

4.2.2.1 Enquête concernant la Commission d'accès à l'information et le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle **34**

4.2.2.2 Enquête concernant une personne physique et l'hôpital Douglas **35**

4.2.2.3 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail **36**

4.2.2.4 Autre enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité au travail **37**

4.2.2.5 Enquête concernant l'École secondaire Notre-Dame et la Commission scolaire de Rivière-du-Loup **37**

4.2.2.6 Enquête concernant une personne physique et la ville de Granby **37**

4.2.2.7 Enquête concernant onze plaignants et la RAAQ **38**

4.3 En matière de recommandation **38**

4.3.1 Avis concernant la cueillette de renseignements nominatifs auprès d'un tiers, proposée par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle **38**

4.3.2 Avis concernant une entente de communication de renseignements nominatifs associant l'Hôpital des Sept-Îles et la Fondation de l'Hôpital des Sept-Îles **39**

4.3.3 Autres avis **40**

4.4 Les avis concernant les projets de loi et de règlement **40**

4.4.1 Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux **40**

4.4.2 Projet de loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le tribunal des droits de la personne **40**

4.4.3 Projet de loi sur les intermédiaires de marché **42**

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics **43**

Annexe 1
Les avis de la Commission **45**

1. Les avis sur les projets de loi et de règlement **45**

2. Les avis sur les ententes de communication de renseignements nominatifs **45**

3. Les avis portant sur des projets de décret **46**

4. Autres avis **46**

Tableau 1 Demandes reçues et réglées (1989-1990) **47**

Tableau 2 Lieu et nombre d'auditions (1989-1990) **47**

Tableau 3 Nature des décisions rendues (1989-1990) **48**

Tableau 4 Organismes impliqués par types de demandes (1989-1990) **48**

Tableau 5 Catégories de demandeurs (1989-1990) **49**

Tableau 6 Nature des décisions rendues après enquête sur plainte **50**

Tableau 7 Organigramme de la Commission d'accès à l'information **51**

Tableau 8 Effectifs permanents de la Commission au 31 mars 1990 **51**

Introduction

Si l'on devait qualifier l'année 1989-1990 d'un quelconque signe distinctif par rapport aux autres qui l'ont précédée, il ne serait pas faux de prétendre qu'elle fut pour la Commission d'accès à l'information une année d'évaluation et de questionnement. En effet, son objectif de développer de façon particulière le volet de la loi qui concerne la protection des renseignements personnels a soulevé chez elle de nombreuses interrogations sur la manière d'exercer cette fonction avec le plus d'efficacité. Pour y voir plus clair, elle a commandé des bilans, demandé l'avis de son personnel, effectué des sondages et échangé avec des organismes similaires. Alimentée par les résultats de cette vaste consultation et à l'aube d'une nouvelle année financière, elle en a profité pour jeter les bases d'une réorientation de ses activités de surveillance et de contrôle de l'application de la Loi sur l'accès.

Vers une approche par problématique

Le pouvoir général de surveillance que la Commission détient en vertu de l'article 123 de la Loi sur l'accès ne lui impose pas une façon de faire enquête pas plus que l'article 128 ne l'oblige à traiter de toutes les plaintes qu'elle reçoit. C'est à la Commission de déterminer comment elle entend procéder pour réaliser son mandat. Jusqu'à présent, elle a choisi de procéder à des vérifications conformément à un programme du respect de la loi et de faire des enquêtes sur la plupart des plaintes reçues, son but ultime étant de déceler les infractions à la loi.

Si cette façon de faire lui a apporté beaucoup au niveau de la connaissance des organismes, la Commission considère maintenant qu'une approche par problématique, consistant à traiter d'une question globalement, répondra plus adéquatement aux attentes d'une société de plus en plus préoccupée par la protection des renseignements personnels. Une telle approche lui permettra d'intervenir de façon délibérée et en pleine connaissance de cause sur des questions qu'elle choisira de traiter parce qu'elles font l'actualité ou qu'elles proviennent de plaintes ou de pressions du milieu à ce point sensibles qu'elles méritent son attention.

Vers une recherche appliquée à des thèmes

Avec la nouvelle approche par problématique, une partie importante du travail de la Commission en matière de surveillance et de contrôle sera dorénavant orientée autour de la recherche appliquée à des thèmes préalablement choisis. Il n'est pas exclu également que la Commission accorde des contrats de recherche à l'extérieur.

Le traitement de certains thèmes pourra faire l'objet de mesures immédiates de la part de la Commission sans avoir recours à une quelconque expertise. On pense à l'élaboration de documents d'information ou de suggestions plus qu'à des directives formelles pour prévenir les organismes de certains problèmes qui peuvent se présenter et alerter les citoyens sur les droits que leur accorde la loi.

D'autres thèmes, par ailleurs, appelleront une recherche plus approfondie qui, ajoutée aux enquêtes sur le terrain et aux rencontres avec les organismes et associations concernés pourra déboucher sur une prise de position de la Commission. L'informatisation des dossiers médicaux et la carte santé à microprocesseur sont de ces thèmes. Ils se sont imposés à ce point à la Commission qu'en plus de vouloir procéder à un examen des systèmes informatiques comme tels pour en vérifier la sécurité, elle entend initier une recherche sur les enjeux d'une telle informatisation. Dans ces cas, des politiques, des lignes directrices ou même des directives pourront résulter de l'analyse de la Commission et constituer les assises de sa vérification éventuelle.

Une attitude ferme à maintenir

À la fin de l'exercice 1989-1990, sur les quelque trois mille six cents organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès, il en reste environ quatre cents qui sont dans l'illégalité parce qu'ils n'ont pas encore déclaré à la Commission leurs fichiers de renseignements personnels comme la loi leur ordonne. Au cours de l'année, la Commission s'est montrée plus ferme à l'égard des organismes récalcitrants allant jusqu'à entreprendre des procédures à l'endroit de certains d'entre eux qui ne manifestaient pas de bonne foi. Cette attitude a démontré des résultats satisfaisants puisqu'elle lui a permis de régler quelque deux cents dossiers litigieux. Aussi entend-elle poursuivre dans cette veine et, au premier chef, rappeler leurs obligations aux organismes publics ayant un corps policier qui ne se sont pas encore exécutés. Elle considère, en effet, que si les deux plus importants en nombre, soit la Sûreté du Québec et la police de la Communauté urbaine de Montréal, ont rempli leurs devoirs, il n'y a aucune raison pour que les autres ne fassent pas de même. Aussi se propose-t-elle de prendre les mesures dont elle dispose pour les forcer à réagir et éliminer par le fait même toute forme de désobéissance de leur part.

De la lettre à l'esprit de la loi

Un des principes essentiels liés à la protection de la vie privée est celui de la «nécessité». C'est en effet la première protection à accorder au citoyen. Si un organisme ne peut en justifier le besoin, il n'a tout simplement pas le droit de recueillir et de conserver un renseignement concernant une personne. La validité de cette contrainte s'appuie sur l'idée toute simple, mais évidente, que la vie privée ne peut être menacée si aucune information n'est détenue.

C'est ce principe que la Commission a défendu dans un avis qu'elle transmettait au ministère de la Main-d'Oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle relativement à une entente régissant la collecte de renseignements nominatifs auprès de la firme Acrofax. En effet, telle que présentée, l'entente permettait au ministère de recueillir des renseignements sur l'ensemble des prestataires de la sécurité du revenu et ce, sans que cela ne soit justifié par des soupçons quelconques de fraude. Aussi, la Commission a estimé que, bien que conforme à la lettre de la loi, cette entente trop peu limitative n'en respectait pas l'esprit.

C'est en s'appuyant sur ce principe également qu'elle entend continuer à intervenir pour sensibiliser les organismes publics au fait que certaines activités reliées à l'obtention de renseignements nominatifs, qui souvent paraissent louables d'un simple point de vue de rationalité et de gestion des fonds publics, peuvent aussi constituer des invasions injustifiées dans la vie privée des individus.

La Commission profite enfin de l'occasion pour rappeler que dans son rapport sur la révision de la Loi sur l'accès intitulé «Une vie privée mieux respectée; un citoyen mieux informé», elle proposait au gouvernement que la collecte de renseignements personnels auprès d'organismes privés soit dorénavant soumise à son autorisation préalable. Il lui semblait illogique que les règles applicables entre organismes publics ne le soient plus quand un de ceux-ci obtient des renseignements personnels d'une banque privée de données.

Collaboration nécessaire

La Commmission tient à souligner les rapports fructueux qu'elle entretient avec les uns comme avec les autres en matière de protection des renseignements personnels et l'attitude de concertation qu'elle voudrait voir se développer.

Au premier chef, la Commission pense aux regroupements de citoyens avec qui elle souhaite collaborer de façon privilégiée pour leur faire connaître la loi et les droits qu'elle leur accorde. A titre d'exemple, la Commission a participé à plusieurs séminaires sur le SIDA organisés par la Fondation de l'immunodéficience. Réalisant le besoin sous-jacent à cette question, elle compte d'ailleurs préparer un document d'information sur la loi et le SIDA pour sensibiliser les clientèles aux prises avec ce problème ainsi que les organismes qui ont des rapports avec elles.

La Commission pense également à l'aide qu'elle peut apporter aux organismes publics afin que l'intégration de nouvelles technologies puisse se faire dans le respect des principes contenus à la Loi sur l'accès. Plutôt que d'intervenir en bout de piste, elle favorise une implication dès le début du développement d'un projet. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'elle demandait au ministère de la Santé et des Services sociaux d'être associée au processus visant à introduire la carte à microprocesseur dans le réseau de la santé. C'est aussi pour cette raison qu'elle invitait la ville de Montréal à lui faire connaître ses projets de tests de dépistage de drogues et d'examens médicaux pré-embauche.

La Commission pense enfin aux relations qu'elle entretient avec des organismes similaires tels les commissaires fédéral et ontarien. Plusieurs rencontres ont eu lieu en cours d'année. Les échanges sur des dossiers communs se sont multipliés. A titre d'exemple, on y a discuté de questions comme le dépistage de la toxicomanie, la protection des données médicales, le numéro d'assurance sociale.

Le virage que vient de prendre la Commission devra s'articuler. De nouvelles méthodes de travail devront être élaborées. Les personnes concernées devront être prévenues des règles du jeu. Autant de changements à venir qui feront l'objet des préoccupations de la Commission en début d'exercice 1990-1991.

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat

1.1 La Loi sur l'accès

Adoptée en 1982, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) reprend, dans une certaine mesure, le droit à l'information et le droit à la vie privée, consacrés par la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12).

Certaines conditions sont nécessaires pour que la Loi sur l'accès s'applique. Premièrement, il doit exister un document qui peut revêtir plusieurs formes: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

Deuxièmement, le document doit être détenu par un organisme public. Il y a plus de 3600 organismes publics dont le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux. Il faut noter que la Loi sur l'accès ne s'applique pas aux organismes du secteur privé.

Le premier volet de la loi accorde à toute personne un droit d'accès aux documents des organismes publics. Au principe de l'accessibilité de ces documents se greffent plusieurs exceptions relatives aux renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, sur les négociations entre les organismes publics, sur l'économie, sur l'administration de la justice et la sécurité publique, sur les décisions administratives ou politiques et sur la vérification. La plupart des restrictions au droit d'accès sont facultatives alors que certaines doivent être invoquées obligatoirement par les organismes publics.

Le principe de l'accessibilité des documents est également restreint par le second volet de la loi qui consacre la confidentialité des renseignements personnels. En effet, un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif à moins que sa divulgation ne soit autorisée par la personne qu'il concerne.

Ce dernier principe, tout comme celui de l'accessibilité des documents n'est pas absolu. La loi prévoit qu'un organisme ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée que dans les cas et aux strictes conditions énoncées dans la loi.

Un second droit d'accès est prévu dans le deuxième volet de la loi, permettant à toute personne d'accéder aux renseignements la concernant. Ce droit n'est pas, non plus, absolu. Il comporte, outre les restrictions applicables au droit d'accès mentionnées précédemment, d'autres exceptions: par exemple, le cas où la communication à une personne d'un renseignement la concernant lui révélerait un renseignement nominatif concernant une autre personne physique et le cas où il résulterait vraisemblablement de la communication d'un renseignement provenant de certains organismes, un préjudice pour la santé de la personne concernée.

La Loi sur l'accès accorde, de plus, à toute personne le droit d'exiger la rectification d'un renseignement la concernant lorsqu'il est inexact, incomplet ou équivoque ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi.

Une procédure simple est prévue par la loi pour l'exercice des droits d'accès aux documents et aux renseignements nominatifs ainsi que du droit de rectification. La loi a établi un guichet unique pour chaque organisme auquel toute personne doit d'abord s'adresser. En effet, la loi désigne la plus haute autorité au sein d'un organisme public à titre de responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Toutefois, cette personne peut déléguer cette responsabilité. Un répertoire de tous les responsables est publié annuellement par la Commission afin d'aider le citoyen dans l'exercice de ces droits.

Au surplus, même si le citoyen ne connaît pas l'identité de la personne déléguée, il peut quand même s'adresser à la personne ayant la plus haute autorité dans l'organisme qui est tenue de transmettre la demande au véritable responsable.

Une demande d'accès à un document peut être écrite ou verbale. Toutefois, lorsqu'une personne fait une demande verbale, le responsable doit la prévenir que seule une demande écrite permet d'en appeler à la Commission si elle est insatisfaite de la réponse obtenue.

Les demandes d'accès aux renseignements nominatifs ou de rectification, doivent obligatoirement être faites par écrit et la personne faisant la demande doit démontrer son identité à titre de personne concernée. Le représentant d'une personne, son héritier, son successeur ou encore le titulaire de l'autorité parentale peuvent également exercer ces droits d'accès et de rectification de la même manière.

Pour toute demande écrite, le responsable doit informer le requérant de la date de la réception de sa demande et des droits que la loi lui accorde. Le responsable doit répondre dans les vingt jours suivant la réception de la demande et indiquer, en cas de refus total ou partiel, la disposition législative justifiant sa décision. Il est possible, à certaines conditions, de prolonger ce délai d'une période n'excédant pas dix jours.

Dans les trente jours suivant la décision du responsable ou de l'expiration du délai pour rendre une telle décision, une personne peut demander l'intervention de la Commission. L'absence de réponse équivaut à un refus présumé.

Pour terminer ce rapide survol de la loi, mentionnons qu'elle impose plusieurs obligations aux organismes concernant la cueillette, la conservation et le traitement des renseignements nominatifs. Ces obligations ont pour but d'assurer la confidentialité des renseignements personnels. Leur application et leur surveillance sont assurées par la Commission.

Ainsi, la Commission exerce plusieurs fonctions décrites dans la section suivante.

1.2 La Commission d'accès à l'information

La Loi sur l'accès a créé la Commission d'accès à l'information dont les premiers membres ont été nommés le 16 décembre 1982 par l'Assemblée nationale.

Ces nominations par l'Assemblée nationale permettent à ces personnes d'exercer leurs fonctions dans un contexte d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Les membres de la Commission sont nommés pour une période d'au plus cinq ans sur résolution approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée. Leur mandat est renouvelable une fois. Avec la même proportion des membres de l'Assemblée, la destitution de l'un ou l'autre des membres de la Commission est possible.

1.3 Les fonctions de la Commission

Les pouvoirs et fonctions de la Commission peuvent être regroupés sous quatre catégories décrites brièvement ci-après.

1.3.1 En matière d'adjudication

La Commission entend, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès comme mentionné précédemment. Ces demandes sont possibles lorsqu'une personne est insatisfaite de la réponse obtenue d'un organisme public à la suite d'une demande d'accès à des documents ou des renseignements nominatifs ou à la suite d'une demande de rectification d'un renseignement la concernant.

La fonction d'adjudication est importante pour la Commission qui a, à cet égard, tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. La Commission peut ainsi rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, la Commission donne aux parties l'occasion de présenter leurs observations. À cette fin, elle a adopté des Règles de preuve et de procédure[1] qui prévoient une procédure souple ne nécessitant aucune connaissance particulière des procédures judiciaires. Ainsi, plusieurs personnes se présentent seules à l'audience et peuvent facilement exposer leur point de vue. Cela est d'autant plus facile pour elles qu'il appartient d'abord à l'organisme public de justifier sa décision et d'apporter ses éléments de preuve.

La Commission rend des décisions finales sur les questions de faits tandis que les questions de droit ou de compétence peuvent faire l'objet d'un appel devant trois juges de la Cour du Québec. Cet appel est accordé avec la permission d'un juge de cette Cour.

Le chapitre 4 fera état de certaines décisions rendues par la Commission et la Cour du Québec pendant la période couverte par le présent rapport d'activités.

Enfin, toujours en matière d'adjudication, la Commission est également appelée à autoriser, sur demande, un organisme à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique. Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la loi en matière de protection des renseignements personnels.

1.3.2 En matière de surveillance et de contrôle

Une autre importante fonction de la Commission consiste à surveiller l'application de la Loi sur l'accès, d'enquêter sur son fonctionnement et son observation.

Les enquêtes sont menées soit à la suite de plaintes, soit à l'initiative de la Commission. Les principales enquêtes sont décrites au chapitre 4 du rapport.

Outre les enquêtes, la fonction de surveillance et de contrôle amène la Commission à considérer les déclarations de fichiers de renseignements personnels, les dispenses d'enregistrement de consultation de ces fichiers, les communications de renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées, les demandes d'autorisation de recevoir de tels renseignements à des fins d'étude, de recherche et de statistique.

---

1 Règles de preuve et de procédure, Gazette officielle du Québec, partie 2 (1984), p. 4648.

La Commission étudie également les projets de loi afin d'en vérifier la conformité avec la Loi sur l'accès et elle intervient s'il y a lieu.

D'autres activités de surveillance sont aussi exercées par la Commission. Elles portent sur les ententes de délégation d'application de la loi et sur la cueillette de renseignements nominatifs faite par un organisme public auprès d'un organisme privé. Dans ce dernier cas, le présent rapport fera état un peu plus loin d'une intervention particulière de la Commission.

1.3.3 En matière de recommandation

La Commission donne des avis au ministre des Communications, responsable de l'application de la Loi sur l'accès, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale, sur des projets de loi et de règlements, sur les ententes de communication de renseignements nominatifs ainsi que sur les projets de décrets. La liste de ces avis apparaît à l'annexe 1.

1.3.3.1 Les avis au gouvernement

Le gouvernement soumet pour avis à l'attention de la Commission, les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès. En outre, la Commission est appelée à donner des avis sur certains projets d'entente de communication de renseignements nominatifs entre organismes publics, entre un organisme public et une personne ou un organisme privé ainsi qu'avec des gouvernements autres que celui du Québec.

De plus, la Commission donne un avis au gouvernement avant qu'il autorise par écrit la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas été saisie de telle proposition. Enfin, la Commission conseille le gouvernement sur toute autre matière qu'il juge à propos de lui soumettre.

1.3.3.2 Les rapports au gouvernement

Depuis sa création et conformément à ce que la Loi sur l'accès prévoit, la Commission a remis au gouvernement deux importants rapports. Le premier intitulé « L'État : Une affaire publique ; La vie privée : un secret d'État », a donné lieu à l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès (1987, L.Q., chapitre 68). Ce rapport avait pour but de faire certaines recommandations au gouvernement quant aux dispositions législatives ou réglementaires allant à l'encontre de la Loi sur l'accès.

Le second rapport porte sur la mise en œuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. Ce rapport intitulé « Une vie privée mieux respectée, un citoyen mieux informé », a été remis en octobre 1987 et a donné lieu au dépôt du projet de loi 154. Le Parlement ayant été dissout avant son adoption, le projet de loi est mort au feuilleton. Un nouveau projet de loi devrait être déposé au printemps 1990.

Ce type de rapport doit être fait à tous les cinq ans et le prochain devrait être présenté en octobre 1992. Le chapitre 3 décrit les suites qui ont été données au rapport déposé en octobre 1987.

1.3.3.3 Les rapports à l'Assemblée nationale

La Commission doit transmettre, chaque année, un rapport de ses activités au ministre désigné qui le dépose, ensuite, à l'Assemblée nationale. Une commission de l'Assemblée est tenue d'en faire l'étude dans les soixante jours de son dépôt.

De plus, si dans un délai raisonnable après avoir fait une recommandation à un organisme public ou après avoir rendu une ordonnance, la Commission juge que les mesures appropriées n'ont pas été prises pour y donner suite, elle peut soumettre un rapport spécial à l'Assemblée nationale.

Jusqu'à présent, la Commission n'a pas cru nécessaire de présenter un tel rapport puisque ses ordonnances sont respectées ainsi que la majorité de ses recommandations.

1.3.4 En matière d'établissement de normes

La loi prévoit que la Commission peut établir des règles concernant les déclarations de fichiers de renseignements personnels et prescrire des conditions en ce qui a trait à leur gestion.

Dans le passé, la Commission a élaboré une directive à l'intention des organismes publics pour les éclairer sur les modalités d'exercice de la consultation des renseignements personnels par les membres de leur conseil d'administration ou par leur corps politique.

L'an dernier, la Commission a adopté et rendu publique une politique sur l'utilisation de formulaires d'évaluation de l'autonomie des bénéficiaires des centres hospitaliers et des centres d'accueil. Cette politique faisait suite à une enquête de la Commission concernant l'affichage par certains établissements de ces formulaires sans le consentement des bénéficiaires.

Chapitre 2
L'organisation de la Commission

La structure administrative de la Commission est formée du Bureau du président, du Secrétariat et Service juridique ainsi que de la Direction de l'analyse et de l'évaluation. La Commission a son siège social à Québec et possède également des effectifs à Montréal. Le tableau 7 décrit l'organigramme de la Commission.

2.1 Les unités administratives

2.1.1 Le Bureau du président

Le Bureau du président assume la fonction administrative et les opérations de communication. De même, l'administration des ressources humaines, financières et matérielles revient aussi au Bureau du président.

La Commission a conclu une entente de service avec le ministère des Communications pour obtenir son expertise et les services de ses directions du personnel, de la gestion financière et des services auxiliaires. Cette entente facilite les tâches administratives pour la Commission et contribue à minimiser les coûts.

Le personnel du Bureau du président se compose d'une adjointe, d'une secrétaire, d'une technicienne en information et d'un technicien en administration. L'adjointe s'occupe, entre autres, de la supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux, des liaisons avec le ministère des Communications concernant l'entente de services et de la coordination des communications. Une technicienne en communication assiste l'adjointe pour cette dernière activité tandis qu'un technicien en administration s'occupe du traitement quotidien des opérations administratives.

2.1.2 Le Secrétariat et Service juridique

Le Secrétariat et Service juridique assure le support technique, administratif et professionnel nécessaire aux activités de la Commission.

2.1.2.1 Le Secrétariat

Le Secrétariat constitue le principal canal emprunté par les citoyens et les organismes publics pour s'adresser par écrit à la Commission. Le Secrétariat répartit, à l'intérieur de la Commission les différentes requêtes qui lui sont soumises : demandes d'information, de révision, d'avis, d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, etc.

Le Secrétariat comprend le greffe qui voit à la planification des audiences tenues par la Commission.

L'organisation des assemblées de la Commission relève du Secrétariat qui voit à préparer l'ordre du jour, à compléter les dossiers soumis, à dresser les procès-verbaux et à assurer le suivi des décisions rendues.

Les centres de documentation des bureaux de la Commission à Québec et à Montréal relèvent également du Secrétariat. Ces centres offrent le soutien documentaire à la Commission et à son personnel. Le public en général peut y avoir accès.

2.1.2.2 Le Service juridique

Le rôle du Service juridique consiste principalement à fournir conseil et assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès et des autres lois et règlements.

Les juristes participent aux activités d'information en répondant, tout comme le personnel de la Direction de l'analyse et de l'évaluation, aux demandes faites par le public en général et par les organismes publics.

Le Service juridique analyse et vérifie la conformité des projets de loi et de règlement avec la Loi sur l'accès, cette dernière ayant un caractère prépondérant sur l'ensemble de la législation. Le Service collabore avec les organismes ayant préparé ces projets afin qu'ils s'harmonisent avec l'actuelle législation.

De plus, le Service juridique fournit conseil et assistance lors de l'élaboration de certains projets de loi et de règlement de même qu'à différents documents de la Commission.

Enfin, les avocats représentent la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs lorsque requis.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Les activités d'étude, d'analyse, de traitement, d'enquête et d'évaluation relèvent de cette direction.

L'enregistrement, la gestion et le contrôle des déclarations de fichiers de renseignements personnels ainsi que les demandes de dispenses d'enregistrement de consultation de ces fichiers constituent des fonctions assurées par la Direction de l'analyse et de l'évaluation.

La Commission a également confié à cette direction les activités reliées à son rôle de surveillance de

l'application de la loi. Ces activités consistent à enquêter et à vérifier cette application. Il arrive que certaines enquêtes soient demandées dans le cadre du rôle d'adjudication de la Commission.

Le personnel de la direction analyse également les demandes d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique adressées à la Commission.

La Direction de l'analyse et de l'évaluation recueille des données relatives aux besoins des organismes publics afin de détecter et d'évaluer les problèmes rencontrés lors de l'application de la loi.

L'analyse des projets de règlement, d'ententes de communication de renseignements nominatifs, de décrets autorisant l'établissement de fichiers confidentiels de renseignements nominatifs ou des autres documents pour lesquels l'avis de la Commission est demandé, relève également des fonctions de la direction.

Enfin, le personnel de la direction réalise les études nécessaires pour évaluer les interventions de la Commission et apprécie les implications de la loi dans une perspective plus générale.

2.2. Les ressources de la Commission

2.2.1 Les ressources humaines

Des 32 postes permanents autorisés, 31 étaient comblés à la fin de 1989-1990. Le tableau 8 indique la répartition des effectifs.

2.2.2. Les ressources budgétaires

L'enveloppe budgétaire de la Commission était de 2 473 000 $ pour l'exercice 1989-1990. Compte tenu de l'ampleur de sa mission, la Commission a dû limiter ses dépenses tout en ayant à l'esprit d'offrir au public un maximum de service.

Chapitre 3
Les activités de la Commission

Ce chapitre analysera les tableaux 1 à 5 et traitera de certaines activités spécifiques initiées ou terminées au cours de l'année.

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes

Les tableaux 1 à 5 évoquent les activités de la Commission de façon statistique. Cette section expliquera les données relatives aux demandes de révision, d'autorisations de recevoir communication de renseignements nominatifs, d'enquêtes et d'avis de la Commission.

Le premier tableau révèle le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes réglées ainsi que le nombre de désistements reçus au cours de l'année.

3.1.1 Les demandes de révision

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990, 261 demandes de révision portant sur l'accès à des documents administratifs ont été présentées. Il s'agit d'une augmentation de 30 % par rapport à l'année précédente. Au cours de cette période, 224 demandes ont été réglées soit par une décision de la Commission (72), soit par un désistement de la partie demanderesse (126) qui a reçu généralement les documents faisant l'objet de la demande.

Concernant l'accès à des renseignements nominatifs, 108 demandes de révision ont été présentées. Au cours de l'année, 111 demandes ont connu un dénouement soit par une décision de la Commission (52), soit par un désistement du demandeur (39) à qui, dans la plupart des cas, les renseignements ont été remis.

De plus, la Commission a reçu 14 demandes de révision concernant la rectification de renseignements nominatifs. Cinq décisions ont été rendues à cet égard, un désistement a été produit et 10 dossiers ont été fermés.

La loi permet également à un tiers d'en appeler d'une décision d'un organisme de communiquer certains renseignements. Quatre de ces demandes ont été présentées et il y a eu deux désistements.

Outre les demandes de révision, cinq requêtes pour qu'un organisme soit autorisé à ne pas tenir compte de demandes abusives ont été présentées à la Commission. Quatre décisions de la Commission les ont rejetées et un désistement a été produit.

Il importe de mentionner que le Secrétariat et Service juridique effectue, de sa propre initiative et avec l'accord de la Commission, diverses démarches auprès des demandeurs ou des organismes en ce qui a trait aux demandes de révision. Il s'agit d'une étape qui peut être qualifiée de «médiation»; elle permet souvent de trouver une solution satisfaisante pour les parties.

Pour la période visée par le rapport, une médiation a été entreprise dans près de 30 % des demandes de révision reçues à la Commission. La médiation a donné lieu à un désistement ou à la fermeture de dossiers dans 52 % des cas.

Dans la majorité des cas, la médiation permet de vérifier si les demandeurs maintiennent leur recours en révision et si les organismes maintiennent leur décision compte tenu de l'interprétation donnée précédemment par la Commission à certains articles de la loi ou d'une interprétation possible et compte tenu aussi des circonstances et de l'évolution des relations entre les parties.

Les résultats de la médiation permettent de conclure que de nombreux litiges se règlent à la satisfaction des parties, notamment par l'envoi des documents ou des renseignements faisant l'objet de la demande et ce, dans des délais raisonnables. Dans les autres cas, la médiation permet de clarifier le litige. La médiation se fait toujours avec l'accord des parties.

Par ailleurs, le tableau 2 indique que la Commission a tenu 120 auditions dans l'exercice de sa fonction d'adjudication cette année.

Le tableau 3 décrit la nature des décisions rendues par la Commission lors de la période visée par le rapport. Ainsi, lors de la révision des décisions portant sur l'accès aux documents administratifs, la Commission a accueilli 22 demandes dans leur totalité, 20 en partie et en a rejeté 24. À cela, s'ajoutent 126 désistements, 6 constats et 26 dossiers qui ont été clos. L'on peut constater que la majeure partie des demandeurs obtiennent gain de cause en totalité ou en partie.

Le tableau 4 indique les types d'organismes impliqués selon les différents recours tandis que le tableau 5 illustre les catégories de demandeurs qui se prévalent des recours offerts par la loi.

Certaines décisions de la Commission sont résumées au chapitre 4 du présent rapport.

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs

La Commission a reçu 78 demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique. La plupart de ces demandes ont reçu une réponse positive de la Commission.

Le tableau 1 révèle que 67 demandes ont été réglées et que 7 ont fait l'objet d'un désistement. Certaines demandes demeurent toutefois en suspens pour diverses raisons.

Le chapitre 4 fait état de quelques demandes d'autorisation.

3.1.3 Les demandes d'enquête

La Commission a reçu 61 demandes d'enquête au cours de l'année, représentant ainsi une augmentation de 50 % comparativement à l'année précédente. Pendant cette période, 33 demandes ont été réglées.

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission

Comme indiqué précédemment, la Commission donne plusieurs avis au gouvernement concernant des projets de loi ou de règlement, des projets de décret ou encore des ententes de communication de renseignements nominatifs entre organismes.

La Commission a reçu 43 demandes d'avis. Il s'agit d'une augmentation de près de 45 % du nombre de ces demandes. Durant cette période, 26 avis ont été donnés concernant les ententes de communication de renseignements nominatifs. L'annexe 1 du rapport énumère plusieurs des avis donnés par la Commission.

3.2 La révision quinquennale de la loi

La Loi sur l'accès prévoit que la Commission doit faire un rapport au gouvernement tous les cinq ans sur la mise en œuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

La Commission a donc produit un premier rapport pour le 1er octobre 1987 intitulé «Une vie privée mieux respectée; un citoyen mieux informé». La Commission parlementaire de la Culture a étudié ce rapport et a produit, à son tour, un rapport à l'Assemblée nationale. Il s'intitule «La vie privée, un droit sacré».

Dans cette foulée, le ministre des Communications de l'époque a préparé un avant-projet de loi qu'il a soumis à une consultation gouvernementale. Un projet de loi a été déposé au printemps 1989 et est mort au feuilleton lors de la dissolution du Parlement. La Commission a quand même formulé un avis sur ce projet de loi. Un nouveau projet de loi devrait être déposé à l'Assemblée nationale au printemps 1990.

3.3 Le programme d'examen du respect de la loi

Parmi les fonctions dévolues à la Commission, la surveillance de l'application de la loi dans les organismes publics revêt une grande importance. Dans la réalisation de ce mandat, la Commission s'est dotée d'un programme d'examen du respect de la loi. Le rapport annuel de l'année dernière en témoigne d'ailleurs largement. Après avoir complété un cycle complet de vérification, la Commission a senti le besoin de revoir, dans une perspective élargie, tant les méthodes que les objectifs poursuivis par un tel programme. Concurremment à cette démarche, tel qu'en témoignent les pages qui suivent, la Commission s'est engagée dans une forme de recherche appliquée. Cependant, 1989 aura été l'occasion de mener à terme certains projets de vérification initiés au cours de l'année précédente. Le présent rapport annuel veut en témoigner brièvement.

3.3.1 Régie des rentes du Québec

La Régie a été retenue dans le cadre du programme de vérification en raison de la taille de son système informatique et des nombreux échanges de renseignements nominatifs qu'elle effectue avec d'autres organismes.

Cette vérification visait essentiellement à décrire toutes les communications de renseignements nominatifs effectuées par la Régie sans le consentement des personnes concernées et à établir s'ils s'effectuaient conformément à la loi.

La vérification a permis d'identifier de nombreuses communications de renseignements nominatifs issus des fichiers de l'allocation d'aide aux familles et du régime de rentes, totalisant quelque 50 types de communications à des fins distinctes, dans le cadre de l'application de lois au Québec, de l'administration de programmes ou enfin, dans l'exercice des fonctions des organismes publics concernés.

À l'issue du rapport de vérification, la Commission a fait quatre recommandations. À ce jour, la Régie a satisfait à la majorité de celles-ci et la Commission compte clore ce dossier prochainement. Au terme de cet exposé, qu'il suffise de souligner la part particulièrement active et positive qu'a prise la Régie dans la conduite de cet exercice.

3.3.2 Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Ministère)

Dans son rapport annuel 1988-1989, la Commission mentionnait que la première étape de la vérification

menée dans ce ministère avait été complétée et qu'un rapport contenant quelque 50 recommandations lui avait été transmis.

Depuis, la Commission a terminé la deuxième et dernière phase de cette vérification. Un second rapport contenant trois recommandations a également été transmis au ministère.

De ces 53 recommandations, il n'en reste que deux pour lesquelles le ministère n'a pas encore répondu de façon satisfaisante.

La première recommandation émane du rapport de première étape et concerne la communication de renseignements nominatifs au ministère du Revenu tous les 15 jours durant la période de pointe des impôts afin que ce dernier effectue pour le ministère des compensations monétaires. Le ministère du Revenu récupère ainsi auprès des ex-prestataires de la sécurité du revenu qui auraient droit à des remboursements d'impôt, les sommes qu'ils doivent au ministère.

Cette communication se fait sans le consentement de la personne concernée. Selon la Commission, il s'agit d'un échange visé par l'article 68.1 de la Loi sur l'accès nécessitant l'approbation du gouvernement. Or, il n'y a pas eu d'approbation du gouvernement tel qu'exigé par l'article 70 de la loi.

Quant à la seconde recommandation, celle-ci a trait à la communication de renseignements nominatifs par la Régie de l'assurance automobile du Québec au ministère. Les renseignements nominatifs qui sont transmis au ministère sont plus nombreux que ceux énumérés à l'entente intervenue entre les deux organismes.

La Commission a demandé que la Régie et le ministère lui soumettent pour avis les modifications appropriées à l'entente qui feront en sorte que les renseignements qui sont nécessaires au traitement des données y soient ajoutés.

3.3.3 Vérification portant sur des aspects plus techniques de la loi

La Loi sur l'accès comporte des dispositions plus techniques qui, sans être fondamentales, permettent aux citoyens un exercice plus facile de leurs droits.

C'est ainsi que l'on a procédé au cours de la dernière année à une vérification auprès des ministères et de certains organismes de la manière dont ils appliquaient la loi concernant le classement des documents et le registre des communications prévues à l'article 67.3 de la loi.

3.3.3.1 La liste de classement des documents

L'article 16 de la Loi sur l'accès établit que les organismes doivent classer leurs documents de manière à en permettre le repérage. La loi précise qu'une liste de classement des documents doit être tenue à jour et indiquer l'ordre selon lequel les documents sont classés. Cette liste doit également être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès qui doit être rendu possible par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail.

Bien que cet article détermine les caractéristiques que doit posséder une liste de classement, son libellé est rédigé en des termes suffisamment généraux pour permettre à chaque organisme d'établir, selon ses besoins et caractéristiques propres, son système de classement.

Les vérifications effectuées auprès de tous les ministères québécois, de même qu'auprès d'une dizaine d'organismes publics a permis de découvrir qu'il existe effectivement une vaste mosaïque de listes de classement des documents.

Dans la majorité des cas, les listes sont suffisamment précises pour permettre le repérage des documents et faciliter leur droit d'accès. De même, il a été noté que la plupart des organismes mettent fréquemment leur liste à jour.

Par ailleurs, la Commission a constaté certains problèmes au niveau de l'accès à ces listes. D'une part, la Commission a constaté que cette liste est souvent méconnue du personnel de l'organisme ce qui fait que souvent, avant même d'être en mesure de consulter la liste de classement d'un organisme, le citoyen doit fréquemment s'adresser à deux ou trois personnes, souvent même plus. D'autre part, dans certains organismes, la liste n'est accessible qu'auprès du responsable de l'accès, souvent une personne fort occupée et peu disponible. Enfin, on a pu constater que certains organismes considèrent leur liste de classement comme un «document confidentiel», ne pouvant être consulté qu'après avoir décliné des renseignements comme le nom, le statut, la raison de la demande d'accès.

Devant ces faits, la Commission ne peut qu'inciter les organismes à rendre disponible leur liste de classement à tout demandeur quel qu'il soit, sans s'enquérir de la raison motivant sa demande de consultation, et ce, au premier point de contact : accueil, bureau d'information, Direction des communications, etc.

De même, le personnel de ce point de contact devrait être en mesure d'aider les personnes à identifier ou retracer le document recherché, ou à tout le moins, à orienter ces personnes vers une unité administrative pouvant apporter le support nécessaire afin d'éviter que les citoyens soient référés à répétition d'un département à l'autre.

3.3.3.2 Tenue d'un registre de communication des renseignements personnels

L'article 67.3 de la Loi sur l'accès prévoit la confection et la mise à jour d'un registre de certaines communications de renseignements personnels effectuées sans le consentement de la personne concernée. Sont ici visées les communications nécessaires à l'application d'une loi (article 67), celles faites en vue de l'application d'une convention collective, d'un décret ou autres documents régissant des conditions de travail (article 67.1) et enfin, les communications effectuées dans le cadre d'un mandat de gestion (article 67.2).

La quasi-totalité, pour ne pas dire la totalité, de tous les organismes publics effectuent de telles communications sans le consentement des personnes concernées. Ce sont, par exemple, les communications faites à Revenu Québec, à Revenu Canada, à la Régie des rentes du Québec, à la Commission d'emploi et Immigration Canada (assurance-chômage), dans le cadre du versement des salaires aux employés. C'est le cas également de communicaations faites par les employeurs de certains renseignements, souvent prévus aux conventions collectives, aux syndicats représentant les employés. C'est le cas enfin des communications concernant les clientèles des organismes, telles les transferts de renseignements (déclaration de fréquentation scolaire, résultats scolaires, etc.) des commissions scolaires vers le ministère de l'Éducation ou encore de celles entre des établissements du secteur de la santé et des services sociaux dans le cadre de l'application de certains programmes.

Toutes ces communications effectuées en vertu des articles 67 à 67.2 devraient donc être inscrites dans un registre.

L'article 67.3 revêt un caractère important puisque c'est un moyen qui permet aux personnes ayant fait l'objet de telles communications de savoir que des renseignements les concernant ont été transmis par l'organisme public à autrui, et cela, sans leur autorisation.

Malgré cette importance, et malgré l'obligation qui leur est impartie, la Commission soupçonne que plus de la moitié des organismes publics au Québec ne détiendraient pas un tel registre. En effet, sur les 169 organismes rejoints, 58 n'ont jamais donné suite à la demande de la Commission et 66 ont répondu soit ne pas posséder de registre, soit en posséder un, mais n'avoir aucune communication inscrite, ou encore ont demandé un délai sans y donner suite ou ont envoyé des documents non pertinents.

Du côté des ministères, qui sont pourtant, pour la plupart, des organismes importants et plus susceptibles d'effectuer de telles communications sans consentement, cinq d'entre eux n'ont toujours pas répondu à la demande de la Commission ; un indique posséder un registre sans communication, deux affirment qu'ils n'en possèdent pas, deux ont fait parvenir à la Commission des enregistrements de consultation de dossiers personnels et un a demandé un délai, sans toutefois y donner suite. Seulement 13 des 24 ministères possèdent donc un tel registre complété.

Pour les 145 autres organismes contactés, mentionnons que seulement 32 ont fait parvenir leur registre complété.

Lors de ses contacts avec les organismes au sujet de la tenue du registre, la Commission a constaté, à plusieurs reprises, que ceux-ci ne distinguaient pas toujours cette obligation de celle que prévoit l'enregistrement des consultations d'un fichier de renseignements nominatifs par le personnel de ces organismes (article 74).

La cause principale de ces résultats décevants semble être le manque d'information. La Commission entend continuer ses contacts avec les organismes afin de les sensibiliser davantage à l'importance de la tenue et de la mise à jour de ce registre et les aider à appliquer l'article 67.3 de la loi par la distribution de documents informatifs, d'exemple de registre, de rencontres, de publications de textes, et autres.

3.4 La recherche appliquée

Bien qu'il ne s'agisse pas de son mandat principal, la Commission s'est dotée au cours de la dernière année d'un programme de recherche appliquée. À cette fin, elle a consacré plusieurs ressources en termes de personnes et de temps. Elle a retenu à cet effet un certain nombre de projets spécifiques dont la réalisation est actuellement en cours.

3.4.1 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs : un premier bilan

La Loi sur l'accès établit, à l'article 125, que la Commission peut, sur demande, accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées si elle est d'avis que l'usage projeté n'est pas frivole et que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous leur forme nominative et si évidemment ces renseignements sont utilisés d'une manière qui en assure le caractère confidentiel.

Dans cette perspective, l'autorisation est accordée pour la période et aux conditions que fixe la Commission. Au cours de 1989-1990, la Commission

a cru nécessaire d'établir un bilan des autorisations accordées depuis les cinq dernières années.

Ce bilan comptabilise et analyse toutes les demandes d'autorisation présentées à la Commission depuis le 1er juillet 1984 jusqu'au 31 mars 1989. Au total, 268 dossiers ont été étudiés dans le cadre de ce mandat. Les points saillants de ce bilan sont rapportés ci-après:

Environ 50 % des chercheurs proviennent du milieu universitaire. La seconde catégorie la plus importante est issue des hôpitaux dans une proportion de 19 %.

Les recherches conduites par ces chercheurs relèvent du domaine de la santé dans une proportion de 35 %. La plupart de ces études ont trait aux causes et aux traitements du cancer. Viennent ensuite les recherches en éducation (14 %), en psychologie (10 %) et sur le travail (10 %).

Les renseignements personnels requis par le chercheur et dont la communication est autorisée par la Commission sont détenus dans une proportion de 28,4 % par le ministère de la Santé et des Services sociaux, spécialement le fichier des décès; d'autres renseignements dont l'accès a été autorisé sont conservés par les organismes du secteur de l'éducation pour 21,5 % et du ministère de l'Éducation pour 11,6 %.

La Commission, dans la très grande majorité des cas, accorde au chercheur l'accès aux renseignements nominatifs demandés. Sur tous les dossiers étudiés, 20 chercheurs seulement n'ont pu obtenir tous les renseignements désirés; l'autorisation fut partielle dans ces cas.

Les renseignements visés par les autorisations de la Commission peuvent être divisées en trois catégories. La première catégorie a trait aux renseignements d'identité (généralement noms, adresses, téléphones, etc.,) de groupes cibles très particuliers comme des étudiants du secondaire, des jumeaux masculins, des acériculteurs, des veuves, des personnes handicapées, des parents d'enfants allophones, etc.

La deuxième catégorie comprend des renseignements personnels plus sensibles parce qu'en plus d'informations d'identité, le chercheur est autorisé à colliger des renseignements médicaux comme le diagnostic, le numéro d'assurance-maladie, le nom de l'hôpital traitant etc., de personnes atteintes d'un cancer.

La troisième catégorie a trait aux renseignements nominatifs plus importants puisque la Commission autorise les chercheurs à consulter l'ensemble des dossiers personnels des personnes faisant l'objet de l'étude. Mais cette consultation doit toujours se faire sur place, c'est-à-dire dans les bureaux de l'organisme détenteur des renseignements. Les dossiers consultés par les chercheurs concernent, par exemple, des informations sur des policiers, des élèves, des indigents, des accidentés de la route.

Après analyse de cette étude, la Commission se propose de réviser ses critères et conditions d'autorisation et de publier à l'intention des chercheurs et des organismes publics un document contenant ses orientations sur cette question. Cette publication devrait être réalisée au cours de la prochaine année.

3.4.2 La gestion des renseignements à caractère médical

Bien avant l'entrée en vigueur d'une loi assurant la protection des renseignements personnels, la Loi sur les services de santé et les services sociaux établissait notamment le caractère confidentiel des dossiers médicaux des bénéficiaires. Au surplus, cette loi prévoyait que nul ne pouvait en donner ou recevoir communication écrite ou verbale, ou y avoir autrement accès, mêmes aux fins d'une enquête, si ce n'est avec l'autorisation explicite ou implicite du bénéficiaire.

Or, malgré l'existence de cette loi et malgré l'avènement de la Loi sur l'accès, la Commission a été saisie de plusieurs dossiers démontrant l'existence de renseignements à caractère médical qui, à défaut d'un autre terme, transitaient au sein des organismes assujettis à la loi, ou qui faisaient l'objet d'une communication entre organismes et ce, sans le consentement de la personne concernée.

La Commission se propose d'étudier la légalité de ces pratiques au cours de la prochaine année.

3.4.3 Étude sur les couplages de fichiers

En matière de protection des renseignements personnels, les dispositions de la Loi sur l'accès relatives à leur communication sans le consentement des personnes concernées entre les organismes publics constituent un des volets les plus complexes de la loi et sujet à des interprétations diverses.

À cet égard, le couplage de fichiers constitue un problème qui a soulevé de vifs débats à l'intérieur de la Commission. Il devait, par ailleurs, faire l'objet de recommandations spécifiques de la part de la Commission dans le cadre du rapport sur la révision de la loi «Une vie privée mieux respectée, un citoyen mieux informé» déposé en 1987. Or, il s'est avéré que le gouvernement n'a pas retenu ces recommandations.

Dans ce contexte, la Commission demandait, en juin 1989, à deux de ses analystes de réaliser une étude sur les communications de renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées et notamment sur le couplage de fichiers. Elle

invitait, dans le cadre de cette étude, un membre du personnel du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications à participer à titre d'observateur.

La démarche retenue pour réaliser cette étude consiste à tracer l'historique des dispositions relatives aux communications de renseignements de l'adoption de la loi à ce jour, à effectuer une analyse critique des avis donnés par la Commission à cet égard et à procéder à une analyse comparative du volet protection des renseignements personnels de la loi québécoise avec d'autres lois étrangères.

Cette étude permettra de reformuler la problématique des communications de renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées, notamment des couplages de fichiers dans tout le contexte du chapitre de la loi relatif à la protection des renseignements personnels. Elle permettra éventuellement de formuler des recommandations au législateur dans le cadre du deuxième processus de révision de la loi prévu en 1992.

Les réflexions amorcées dans le cadre de cette étude devaient, par ailleurs, guider la Commission lorsqu'elle a donné son avis sur l'avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'accès.

À cet effet, elle recommandait en décembre dernier, de maintenir le statu quo relativement à l'article 68.1 de la Loi sur l'accès portant sur les couplages de fichiers, et ce, contrairement aux recommandations faites par le Comité interministériel sur le couplage des renseignements personnels créé par la ministre des Communications à l'automne 1989.

Enfin, cette étude devrait être complétée au cours de 1990-1991.

3.5 Les déclarations de fichiers de renseignements nominatifs

Dans son rapport annuel 1988-1989, la Commission faisait état de la démarche qu'elle avait entreprise auprès d'un certain nombre d'organismes qui n'avaient toujours pas, après cinq ans, malgré les appels répétés, produit leurs déclarations de fichiers de renseignements nominatifs. Les résultats de la démarche sont très positifs. Une description en est faite dans la prochaine section.

3.5.1 Les fichiers relatifs à la Sûreté du Québec

La Commission a reçu avec satisfaction et ce, après les avoir sollicitées à maintes reprises, les déclarations de fichiers de renseignements nominatifs concernant la Sûreté du Québec détenus par le ministère de la Sécurité publique. Le Ministère a également procédé à la mise à jour des déclarations qui avaient déjà été faites quant aux autres fichiers qu'il détient et a produit de nouvelles déclarations, lorsque nécessaire.

3.5.2 Les Offices municipaux d'habitation (OMH)

La Commission, ayant constaté que les Offices municipaux d'habitation (OMH) n'avaient pas, pour la plus grande majorité, produit leurs déclarations de fichiers, a décidé de leur apporter son aide dans cette démarche. À cet effet, elle a procédé en collaboration avec la Société d'Habitation du Québec à l'inventaire des fichiers de renseignements personnels que pouvaient détenir un organisme de cette catégorie. Par la suite, elle a complété de façon partielle des déclarations de fichiers de sorte que l'OMH n'ait qu'à y ajouter les éléments d'information spécifiques à son organisme. À la suite de cette opération, 130 des 193 organismes contactés ont retourné leurs déclarations complétées à la Commission.

Quant aux 63 autres, il s'agit généralement de très petits organismes situés dans de petites municipalités qui ne disposent pas des ressources humaines nécessaires pour effectuer une telle opération. La Commission évaluera quelles autres mesures pourraient être mises en place afin que ces organismes puissent s'acquitter de cette obligation.

Dans l'ensemble, la Commission est satisfaite des résultats obtenus lors des différentes opérations qu'elle a effectuées et elle entend poursuivre ses interventions auprès du petit nombre d'organismes qui persistent à ne pas se conformer à cette exigence de la Loi sur l'accès qu'est la déclaration de fichier.

Toutefois, dans un cas particulier, malgré ses réticences à utiliser de telles mesures, la Commission a dû recourir aux tribunaux pour obtenir les déclarations de fichiers.

3.5.3 La Commission poursuit un organisme ayant omis de déclarer ses fichiers

Comme plusieurs organismes délinquants, l'Hôpital Champlain de Verdun recevait au cours de l'année, une lettre du Président de la Commission lui rappelant l'obligation de déclarer les fichiers de renseignements nominatifs qu'il avait constitués. Cette lettre de même qu'une mise en demeure signifiée par les procureurs de la Commission demeurèrent sans réponse.

Considérant l'attitude de l'Hôpital Champlain peu soucieuse des droits des citoyens en regard de la protection des renseignements personnels, la Commission institua une enquête qui lui permit de constater l'existence de plusieurs fichiers de renseignements nominatifs dans cet organisme. À cette occasion, les enquêteurs de la Commission ont fourni au responsable de

l'organisme toutes les informations pertinentes afin de lui permettre de mener cette tâche à bien dans les plus brefs délais.

Ces démarches s'avérant infructueuses, la Commission a mandaté ses avocats en octobre 1989, pour entreprendre une poursuite pénale contre l'Hôpital Champlain de Verdun. L'organisme a plaidé coupable et fut condamné à verser une amende. Au terme de toute cette démarche, l'organisme a produit ses déclarations de fichiers à la Commission.

3.5.4 Sensibilisation des organismes à déclarer leurs fichiers de renseignements nominatifs

La sensibilisation des organismes à l'obligation de déclarer leurs fichiers s'est poursuivie tout au long de 1989-1990. En mai, août et novembre, le Président de la Commission adressait une lettre à 180 organismes pour leur rappeler cette obligation. Cette lettre indiquait, notamment, qu'à défaut de connaître leur intention dans les 30 jours suivants, la Commission prendrait les moyens nécessaires pour que la loi reçoive sa pleine application. Au 31 mars dernier, des organismes contactés, 136 avaient fait parvenir leurs déclarations à la Commission, 24 l'avaient informée de la date où celles-ci lui seraient transmises et deux avaient communiqué avec elle pour solliciter son aide, alors que 18 demeuraient muets.

3.6 Le rayonnement de la Commission

3.6.1 Les activités de communication

En 1989-1990, malgré des ressources humaines et financières restreintes, la Commission s'est donné un programme de communication ambitieux dont les objectifs étaient :

— de poursuivre la sensibilisation des responsables de l'accès aux obligations que leur impose la Loi sur l'accès ;

— d'accroître l'information auprès des citoyens de façon à ce qu'ils connaissent leurs droits et la manière de les exercer ;

— de mieux informer son personnel sur ses activités.

À cet égard, les activités que la Commission a intégrées dans son programme, et qui sont explicitées ci-après, avaient pour but d'atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs.

3.6.1.1 Les demandes d'information

Afin de rendre le meilleur service possible au citoyen et de lui expliquer une loi encore relativement méconnue, le personnel de la Commission a continué, comme par les années passées, à répondre avec clarté et diligence aux demandes d'information reçues. C'est ainsi qu'entre avril 1989 et mars 1990, il a répondu à quelque 2500 demandes d'information téléphoniques, tant au bureau de Québec que de Montréal. Pour la même période, la Commission a enregistré et réglé dans les meilleurs délais, une centaine de demandes d'information écrites.

3.6.1.2 Les publications

En ce qui a trait aux publications, la Commission a procédé, au cours de la présente année, à la rédaction, à l'impression et à la réimpression de plusieurs titres.

En avril 1989, la Commission publiait Le Répertoire 1989 : sommaire des fichiers des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et du secteur municipal, en 4500 exemplaires. A la suite du Répertoire 1987 des fichiers des ministères et organismes du gouvernement du Québec, cet ouvrage constitue le second volet du répertoire général que la Commission est tenue de publier en vertu de la Loi sur l'accès. Pour les organismes d'un même secteur d'activités qui partagent la même mission et qui, en conséquence, gèrent sensiblement les mêmes renseignements, on retrouve une synthèse de l'ensemble des déclarations produites. De plus, chaque type de fichier de renseignements personnels est présenté de la façon suivante :

— une description sommaire des catégories de renseignements détenus ;

— une discussion sur la nécessité des renseignements ;

— une revue de l'utilisation faite des renseignements.

Ce document a été expédié aux responsables de l'accès des réseaux concernés et le reste, soit 500 exemplaires, a été mis en vente aux Publications du Québec au coût de 14,95 $ l'unité. Ce répertoire permet à toute personne d'être mieux informée des renseignements détenus à son sujet par les organismes publics, facilitant ainsi la consultation et la rectification des renseignements conformément à la loi.

En janvier 1990, la Commission publiait le Répertoire des responsables 1990, à jour au 1er octobre 1989. Ce document indique le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne responsable de l'application de la Loi sur l'accès au sein de chaque organisme public assujetti. Imprimé en 6000 exemplaires, le répertoire a été expédié aux 4000 responsables de l'accès pour fins de consultation dans les organismes publics. Il est également disponible dans les bureaux de Communication-Québec, les bureaux de comté des députés et les bibliothèques publiques. Le citoyen qui en fait la demande à la Commission peut aussi en obtenir un exemplaire.

De plus, certaines publications ont fait l'objet de réimpression. Le dépliant sur la loi intitulé « Des réponses à vos questions » a été imprimé à ce jour à 15 000 exemplaires, dans sa version française ; une version

anglaise est également disponible. La directive de la Commission sur La consultation des fichiers de renseignements personnels des organismes publics par leur conseil d'administration ou par leur corps politique a été réimprimée à 1000 exemplaires de même que le guide explicatif des formulaires de déclaration de fichiers de renseignements personnels et de dispense d'enregistrement. Le document « L'accès aux renseignements nominatifs à des fins de recherche, d'étude ou de statistique » a fait l'objet, pour sa part, d'une réimpression de 300 exemplaires.

L'entente que la Commission d'accès à l'information a avec la Société québécoise d'information juridique (Soquij) depuis 1986 a été renouvelée encore cette année pour la publication des décisions de la Commission à raison de quatre recueils par année. Ces recueils permettent une diffusion rapide et ponctuelle de la jurisprudence en matière d'accès à l'information. On y retrouve le texte intégral et le résumé d'une sélection de décisions rendues par la Commission dans le cadre de sa fonction d'adjudication, les décisions de la Cour du Québec siégeant en appel des décisions de la Commission ainsi que les jugements rendus par les tribunaux de droit commun dans le cadre de recours extraordinaires attaquant les décisions de la Commission ou celles de la Cour du Québec. À ce jour, la Soquij compte environ 1000 abonnés.

Le bulletin de liaison « L'Accès » qui s'adresse aux responsables de l'accès dans les organismes publics continue d'être publié à raison de quatre numéros par année. Son contenu vise à informer les lecteurs, entre autres, sur les activités de la Commission et du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications, sur les politiques ou directives de la Commission ainsi que sur l'interprétation donnée à certaines dispositions de la loi. En janvier 1990, « L'Accès » a fait l'objet d'un sondage auprès de quelque 900 responsables de l'accès sélectionnés au hasard. La Commission désirait évaluer le bulletin de liaison qui existe dans sa forme actuelle depuis 1985 et, éventuellement, répondre davantage aux attentes des lecteurs. 59 % des personnes sondées ont répondu et les résultats compilés ont démontré clairement l'importance de la publication.

L'appréciation du contenu et de la présentation se situe autour de 80 %, l'intérêt pour certains thèmes est de l'ordre de 92 %. Quant à la question, « L'Accès : un besoin ? » les responsables ont répondu Oui à 76 %. La Commission a donc l'intention de poursuivre dans la même veine. L'opération « sondage » a permis de connaître l'opinion des lecteurs de « L'Accès » et de constater que le bulletin est une publication très utile.

« L'Accès rapide », une lettre d'information publiée par la Commission d'accès à l'information, à raison de deux numéros par mois, est destiné à informer le personnel de la Commission des activités et des événements qui y surviennent ainsi que sur les principaux dossiers qui y sont traités. Certaines rubriques sont régulières tel le rayonnement de la Commission.

3.6.2 La participation à des colloques, congrès et conférences

Au fil de l'année, le personnel de la Commission est appelé à donner des conférences et des séances d'information à la suite d'invitations de groupes de différents milieux intéressés à connaître davantage la Loi sur l'accès. Cette année, la Commission a répondu à environ une trentaine de demandes de ce genre. À titre d'exemple, l'Association des cadres financiers municipaux du Québec invitait le président de la Commission à prononcer un discours sur la Loi sur l'accès à l'intention de ses membres, en septembre 1989.

En outre, la Commission a initié une opération en vue de rejoindre de façon plus systématique les utilisateurs potentiels de la Loi sur l'accès. À cette fin, après avoir dressé une liste des associations dont les membres sont susceptibles d'être intéressés par la loi, elle en a sélectionné une dizaine et leur a proposé une participation sous forme d'atelier, de clinique ou autrement. À ce jour, quelques-unes ont déjà répondu affirmativement à une telle proposition de la Commission. À titre d'exemple, l'Association des hôpitaux du Québec a intégré, à son prochain congrès annuel, une séance d'étude sur l'application de la Loi sur l'accès en milieu hospitalier.

De plus, dans le but d'élargir sa vision en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée et, par le fait même, d'échanger sur le sujet avec des organismes similaires, la Commission a participé à des événements de portée internationale et interprovinciale. Ainsi, en avril 1989, le président représentait la Commission à titre de conférencier lors d'un séminaire de l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels tenu à Ottawa. Également, comme par le passé, il participait à la Conférence internationale des commissaires à la vie privée tenue, cette année, à Berlin, à la fin du mois d'août 1989. Enfin, un sommet sur la protection de la vie privée, tenu à Toronto en février dernier, a réuni autour d'une même table des représentants du Commissaire fédéral ainsi que des représentants des Commissions québécoise et ontarienne.

3.6.3 La Commission et les médias

La Commission a joui, par ailleurs, d'une couverture médiatique assez importante au cours des derniers mois. Ainsi, l'informatisation des dossiers

médicaux a retenu l'attention de nombreuses stations de radio et de télévision. Plusieurs entrevues ont été accordées par le président à ce sujet.

En mars 1990, le réseau des télévisions communautaires du Québec a diffusé le vidéo sur la loi intitulé «Les nouveaux droits d'Isabelle». Des annonces ont été placées dans les hebdos régionaux correspondants pour aviser la population de la date et de l'heure de diffusion. C'est une opération publicitaire peu coûteuse qui rejoint un grand nombre de citoyens. La Commission a l'intention d'utiliser à nouveau cette formule pour sensibiliser la population aux droits que lui accorde la Loi sur l'accès.

En novembre 1989, répondant à son objectif d'informer la population en général, la Commission a retenu les services de la Commission des services juridiques pour diffuser à travers 110 stations de radio de langue française du Québec «La minute juridique», message d'une minute sur la loi, les droits qui en découlent et le rôle de la Commission. Conçue et mise en marché par la Commission des services juridiques, «La minute juridique» est considérée comme achat de média et représente un contrat global que la Commission a jugé intéressant en raison de son rapport coût/efficacité. Elle a fait l'achat de quatre messages et en a reçu huit gratuitement. C'est donc dire que les 110 stations ont diffusé chacune 12 fois le message de la Commission.

3.6.4 Le traitement de l'actualité

Le traitement de l'actualité constitue pour la Commission non seulement une façon de surveiller l'application de la loi par les organismes publics, mais également une façon de se faire connaître comme organisme garant de la protection des renseignements personnels au Québec. Une surveillance particulière de l'actualité quotidienne ainsi que l'élaboration de la revue de presse sont des outils qui permettent à la Commission, non seulement d'être alertée, mais également, lorsqu'elle le juge à propos, de prendre position sur des sujets faisant l'actualité.

3.6.5 Les expositions

En raison de ressources financières et humaines limitées, la Commission a considéré que sa participation à des expositions lui était peu rentable. C'est pourquoi sa présence à de tels événements a été plutôt restreinte au cours de l'année 1989-1990. Elle a préféré s'entendre avec le ministère des Communications dans le but de diffuser sa documentation lors d'expositions auxquelles le ministère participe. Ainsi, elle s'est associée au ministère lors de l'exposition Info-Services-Plus de Baie-Comeau, de l'Exposition provinciale 1989 de Québec et du Salon de l'étudiant(e) de l'Université Laval. Enfin, la Commission a participé, de façon autonome, au Salon des aînés 1989 afin de sensibiliser cette clientèle particulière à la Loi sur l'accès.

3.6.6 Une image nouvelle pour la Commission

La Commission a entrepris de se doter d'un nouveau programme d'identification visuelle différent de celui du gouvernement du Québec. Dans un premier temps, elle a donc mis en marche un concours invitant trois firmes de graphisme à présenter des projets qui devraient l'amener, dès le début de la prochaine année financière, à choisir une nouvelle image de marque pour la Commission.

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions

Au chapitre 1 du présent rapport, les fonctions et pouvoirs de la Commission ont été regroupés sous quatre catégories. Ce chapitre-ci examinera, à l'aide d'exemples, des litiges ayant connu leur dénouement devant la Commission en matière d'adjudication et en matière de surveillance et de contrôle. Il décrira aussi les activités de la Commission en ce qui a trait à certaines communications de renseignements nominatifs. La fonction normative a fait l'objet d'une intervention de la Commission à la suite d'une enquête qu'elle a menée.

4.1 En matière d'adjudication

L'une des principales fonctions de la Commission d'accès à l'information consiste à entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de cette fonction, la Commission a déjà rendu plus de 682 décisions, se prononçant ainsi sur l'interprétation de diverses dispositions de la loi. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Commission a rendu 133 décisions. Au 31 mars, la permission d'en appeler devant la Cour du Québec a été accordée pour cinq de ces décisions et rejetées pour six autres cas. À cette date, d'autres décisions sont en attente d'une telle permission. L'appel des décisions de la Commission porte uniquement sur une question de droit ou de compétence. Les décisions de la Commission sont donc finales sur les questions de fait.

Sept dossiers ont fait l'objet d'un recours devant la Cour supérieure par la voie d'une requête en évocation.

Après avoir rappelé certaines décisions significatives rendues par la Commission au cours de l'année, une section de ce chapitre comportera une description des jugements rendus par la Cour du Québec et la Cour supérieure.

À titre d'illustration des décisions rendues par la Commission, une autre section fera état de quelques-unes d'entre elles portant sur divers sujets, tels le droit d'accès aux plaintes adressées aux organismes publics, les frais exigibles pour l'obtention de documents dans le secteur municipal et, enfin, la procédure de renvoi devant l'organisme public compétent pour l'accès à certains documents.

4.1.1 Certaines décisions de la Commission

4.1.1.1 Le droit d'accès à une plainte

Depuis sa création, la Commission a souvent eu l'occasion de statuer sur l'accessibilité de lettres de plaintes qui sont généralement demandées par la personne visée par la plainte. L'année couverte par le présent rapport ne fait pas exception à cet égard puisque près d'une dizaine de litiges ont porté sur ce type de document. Il apparaît donc maintenant opportun de faire le point sur les paramètres fixés par la jurisprudence de la Commission afin de déterminer dans quelles mesures les renseignements contenus dans une plainte peuvent être accessibles.

Dans un premier temps, la Commission rappelle, dans ses décisions, que le fait pour une personne de dénoncer ce qu'elle croit être une infraction ou un défaut de comportement constitue un renseignement concernant l'auteur de la plainte et permettant de l'identifier, c'est-à-dire un renseignement nominatif suivant l'article 54 de la Loi sur l'accès. Ainsi, tant l'identité d'un plaignant que le contenu de la plainte s'il permet d'identifier le plaignant sont confidentiels, selon l'article 53 de la Loi sur l'accès.

Toutefois, avant de refuser l'accès à ces renseignements, certaines décisions de la Commission suggèrent de faire quelques nuances. Ainsi, dans l'affaire Filiatrault c. Ville de Boucherville, les demandeurs désiraient obtenir une copie d'une lettre de plainte adressée à la ville à leur sujet. Cette lettre était accompagnée des signatures de personnes ayant appuyé la plainte. Dans cette cause, la ville a soutenu que la lettre de plainte et la liste des signataires ont été adressées au Service des permis et inspections et qu'elles n'ont jamais été soumises au conseil de la ville pour étude ou décision. Il ne s'agirait donc pas d'un document public. De plus, la ville a souligné qu'elle a adopté comme politique depuis 15 ans de ne pas divulguer le nom des personnes ayant porté plainte à la ville, de façon à éviter les querelles entre citoyens. Cette politique s'appuie sur les articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès depuis leur adoption. Pour leur part, les demandeurs ont souligné que la lettre de plainte contient des renseignements nominatifs qui les concernent puisqu'ils en sont l'objet.

Face à ce litige, la Commission a d'abord rappelé l'article 88 de la Loi sur l'accès qui prévoit qu'un organisme public doit refuser de donner communication à une personne de renseignements nominatifs la concernant lorsque leur divulgation révélerait un renseignement nominatif concernant une autre personne physique. Toutefois, la Commission a souligné que la lettre de plainte concerne les travaux effectués par les demandeurs à leur résidence et ne révèle pas, à elle seule, des renseignements nominatifs concernant autrui.

Par contre, en ce qui concerne la liste des signataires ayant souscrit à la lettre de plainte, la Commission a considéré qu'il s'agissait de renseignements nominatifs protégés par l'article 88 de la loi.

Quoi qu'il en fût, la Commission considéra que ces renseignements ne formaient pas un tout indissociable et conformément à l'article 14 de la Loi sur l'accès, l'organisme public devait donner accès aux documents demandés après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé. Ainsi, les demandeurs ont pu obtenir la lettre de plainte, mais n'ont pu avoir accès à la liste des signataires. Dans la mesure donc où le contenu de la plainte ne permet pas de révéler l'identité du plaignant ou des plaignants, celui-ci est accessible.

Selon le contexte, la nature ou le libellé de la plainte, il est possible que celle-ci ne comporte pas de renseignements nominatifs sur l'auteur. Ce fut le cas dans l'affaire D'Amico c. Collège Saint-Laurent où le document en litige était un compte rendu d'une réunion à laquelle ont participé quelques professeurs et étudiantes du programme de techniques de bureau. L'objet de cette réunion était de permettre aux étudiantes de faire part de leurs doléances au sujet des cours et du climat du département. Le document était également une réflexion de la part de ses auteurs sur les remarques des étudiantes et un réquisitoire contre la demanderesse et une autre enseignante.

Reconnaissant que le nom d'un plaignant présente habituellement un caractère nominatif, la Commission a cependant précisé que les étudiantes dont le nom était mentionné dans le document ne pouvaient être assimilées à des plaignantes puisque ces élèves ont participé à la rencontre comme représentantes de leur groupe. Ainsi, les opinions qu'elles ont pu exprimer ne leur étaient pas personnelles. Les propos qu'elles ont pu tenir n'engageaient pas leur subjectivité mais celle d'un groupe identifié de manière très générale. Ainsi, dans l'ensemble, le document ne contenait pas de renseignements nominatifs sauf en ce qui a trait à un passage qui rapportait plus spécifiquement un témoignage provenant d'une étudiante et des faits l'ayant impliquée personnellement.

Quant à la seconde partie du document contenant les quelques réflexions de ces auteurs, la Commission fut d'avis que ces opinions sont reliées aux fonctions de leur auteur. Cela dit et comme la Commission l'a reconnu à plusieurs reprises, on ne peut parler, dans ce contexte, de renseignements nominatifs puisque les opinions exprimées par les membres du personnel d'un organisme public dans l'exercice de leurs fonctions, sont en quelque sorte le prolongement de leurs fonctions et présentent un caractère public en vertu du deuxième paragraphe de l'article 57 de la Loi sur l'accès. Cet article édicte que les renseignements portant sur le nom, le titre, la fonction des membres du personnel ont un caractère public. Finalement, la Commission a jugé que le document était, dans l'ensemble, accessible à la demanderesse. Le même raisonnement a été repris dans l'affaire Fontaine c. Collège Saint-Laurent.

Dans le même ordre d'idées, la Commission a reconnu dans l'affaire Bernard c. Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal que le contenu d'une plainte ou d'un témoignage n'est pas nominatif lorsqu'il est purement factuel. À l'inverse, si le document exprime des opinions ou commentaires ou s'il traduit la subjectivité de son auteur, ces parties sont nominatives. Or, dans cette affaire, un examen du document en litige a révélé que celui-ci était principalement factuel.

Par ailleurs, comme ce litige portait sur le droit d'accès du demandeur à une plainte portée contre lui auprès d'un organisme, la Commission a signalé que son droit d'accès était régi par les articles 83 et 88 de la loi. L'article 83 édictant que toute personne a le droit d'être informée de l'existence d'un renseignement nominatif la concernant et elle a le droit d'en recevoir communication. L'article 88 imposant une restriction suivant laquelle un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

À plusieurs occasions dans sa jurisprudence, la Commission s'est arrêtée sur le terme « révéler » prévu à cette disposition dont le sens commun veut dire faire connaître ou faire savoir. Ainsi, suivant ce sens, la Commission a toujours refusé l'application de la restriction prévue à l'article 88 lorsque la preuve démontrait que le renseignement nominatif concernant à la fois le tiers et le demandeur était déjà connu de ce dernier. Or, dans l'affaire Bernard mentionnée précédemment, la preuve faite lors de l'audition était à l'effet que le contenu du document était déjà connu du demandeur. Ce document lui avait été lu lors d'une rencontre disciplinaire et, invité à dire lors de l'audition ce qu'il en savait, il en a donné les grandes lignes. La Commission a donc conclu que la communication

du document en litige au demandeur ne lui révélerait rien qu'il ne sache déjà. La Commission a alors accueilli la demande et ordonné à l'organisme de communiquer au demandeur le document en litige.

Donc, en résumé, une lettre de plainte constitue généralement des renseignements nominatifs tant sur le plaignant que sur la personne qui en est l'objet, mais avant de refuser de communiquer la lettre de plainte à cette dernière, il faut d'abord s'assurer que le lettre de plainte contient des renseignements nominatifs. Tel n'est pas le cas par exemple lorsque les propos de la plainte sont neutres ou factuels ou lorsqu'ils n'engagent pas la subjectivité de l'auteur ou encore lorsqu'ils n'impliquent pas personnellement ce dernier. Ensuite, il faut examiner si le demandeur ne connaît pas déjà l'identité du plaignant et la nature de la plainte ; auquel cas, l'article 88 ne peut lui être opposé. Enfin, il faut voir s'il ne serait pas possible de lui communiquer le contenu de la plainte sans révéler l'identité du plaignant en dénominalisant le document.

4.1.1.2 Les frais exigibles pour l'obtention de documents dans le secteur municipal

Il n'arrive pas souvent qu'on loge auprès de la Commission une demande de révision portant sur les frais relatifs à l'accès aux documents. Mais cette année, deux décisions à ce sujet méritent d'être rapportées ici. Il s'agit premièrement de l'affaire Directron Média inc. c. Ville de Laval où l'organisme public exigeait 33 300 $ pour la reproduction sur bande informatique des informations contenues au rôle d'évaluation foncière. À cet égard, la ville se référait à la section II du chapitre II du Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs, plus précisément au paragraphe c) de l'article 9 dudit règlement pour soutenir qu'elle était justifiée d'exiger de la demanderesse la somme en cause. L'article prévoit que les frais exigibles pour la transcription et la reproduction d'un document détenu par un organisme municipal sont de 0,30 $ par unité d'évaluation pour une copie d'un extrait du rôle d'évaluation.

Suivant la Commission, un extrait est un morceau, un fragment, une partie, par opposition à la notion d'intégralité ou de totalité d'un document. Ainsi le tarif de 0,30 $ par unité d'évaluation prévu au paragraphe c) de l'article 9 ne s'applique que dans le cas où l'organisme municipal doit extraire des inscriptions du rôle d'évaluation foncière pour répondre à la demande d'accès. En revanche, lorsque la demande d'obtention de renseignements contenus au rôle d'évaluation vise non pas des parties ou des fragments, mais bien la totalité du rôle sur un support informatique, la Commission estime que le paragraphe c) de l'article 9 ne peut servir de fondement à l'organisme dans le calcul des frais à exiger de la demanderesse. Cela étant dit, en l'absence de tarifs spécifiques prévus à la section II du chapitre II du Règlement pour la reproduction du rôle d'évaluation foncière sur bande magnétique, la règle générale édictée à l'article 1 du règlement nous renvoie au tarif prévu aux annexes I et II. Or, l'annexe I renferme les frais exigibles par type de support pour la reproduction d'un document et un tarif de 40,00 $ a été prévu comme frais exigibles pour l'obtention d'un ruban magnétique.

Suivant la Commission, cette interprétation est conforme à l'article 11 de la Loi sur l'accès qui prévoit d'abord comme principe que l'accès à un document est gratuit pour ensuite signaler que des frais n'excédant pas le coût de sa transcription, de sa reproduction ou de sa transmission peuvent être exigés du requérant par règlement.

Deuxièmement, dans l'affaire Laparé c. Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, le demandeur a d'abord voulu avoir accès à un document sans préciser qu'il en réclamait une partie seulement. Une fois mis en possession des pages transmises gratuitement grâce à la franchise de 5,00 $ prévue à l'article 3 du règlement correspondant aux 20 premières pages d'un document, le demandeur a refusé de payer les pages restantes et il a plutôt formulé deux nouvelles demandes pour obtenir le reste du document gratuitement.

Suivant la Commission, il y avait là manifestement une tentative pour contourner les dispositions du règlement relatives aux frais exigibles, eussent-elles été applicables en l'espèce. En effet, la Commission signala que les documents détenus par les organismes municipaux sont visés au chapitre II du Règlement sur les frais exigibles pour lesquels aucune franchise n'est prévue. C'est donc dire que strictement le demandeur n'avait pas droit à la franchise et que l'organisme aurait pu lui faire payer les frais correspondants à toutes les pages du document. En l'espèce, l'organisme a décidé d'appliquer au demandeur le régime général qui est plus généreux. Quoi qu'il en soit, la Commission en est arrivée à la même conclusion que l'organisme : la manœuvre du demandeur consistait en un abus de droit et pour ces raisons, la Commission a rejeté sa demande de révision.

4.1.2 Les décisions de la Cour du Québec et de la Cour supérieure

Depuis l'entrée en vigueur de la majeure partie de la loi en juillet 1984, 100 décisions rendues par la Commission ont fait l'objet d'une requête pour permission d'en appeler à la Cour du Québec. Dans 70 cas, la Cour a estimé qu'il s'agissait d'une question de droit devant être examinée en appel. Au 31 mars 1990, cinq requêtes étaient encore en suspens.

Au cours de l'année, la Cour du Québec a rendu neuf décisions au mérite et la Cour supérieure une. Nous ferons état de quelques-unes d'entre elles. Mais avant, la Commission tient cependant à souligner que 32 dossiers sont toujours en suspens devant la Cour du Québec, certains depuis plus de cinq ans.

4.1.2.1 Southam inc. c. Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.)

Cette affaire a débuté par une demande d'information de la part d'un journaliste de la compagnie Southam ayant pour but d'obtenir l'identité des victimes d'accidents, de meurtres ou de prises d'otages depuis une certaine période de temps. La C.U.M. a refusé de communiquer ces informations. Le journaliste a demandé la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information.

Avant la date fixée pour l'audition de cette cause, la compagnie Southam a pris connaissance d'une lettre provenant du secrétaire de la Commission adressée à la C.U.M. expliquant la notion de renseignements nominatifs tout en rappelant quelques articles de la Loi sur l'accès. C'est ce qui a motivé la compagnie Southam à prendre un recours pour jugement déclaratoire demandant l'annulation des articles 53 et 55 de la Loi sur l'accès, alléguant que cette lettre porte directement sur la question qui devait être débattue à l'audition et, qu'en conséquence, la Commission donnait déjà une opinion sans l'avoir entendue. La compagnie Southam voyait là une atteinte à son droit fondamental à une audition impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et s'est adressée à la Cour supérieure avant que l'audition devant la Commission n'ait lieu à ce sujet.

Face à ce recours, la Commission a présenté une requête en irrecevabilité. Dans son jugement, le juge Jean-Louis Léger de la Cour supérieure a d'abord fait ressortir une réserve contenue dans la lettre en cause signalant à la C.U.M. que « vos interrogations portent sur une matière susceptible de faire l'objet d'un recours devant la Commission. Vous comprendrez dès lors que la Commission ne peut à l'avance vous donner une interprétation ferme d'une situation susceptible d'un tel recours ». En plus de cette réserve, le juge a fait ressortir l'article 138 de la Loi sur l'accès qui investit la Commission du pouvoir et devoir de prêter assistance à toute personne intéressée qui le requiert. Ainsi, suivant le juge, on ne peut assimiler cette lettre à un avis, à une politique ou à une décision de la Commission. Celle-ci ne peut être considérée comme partiale dès que son secrétaire répond à une demande de renseignements.

Suivant le juge, cette lettre ne peut nullement refléter le jugement qu'aurait rendu la Commission après audition de la demande en révision. Aucun allégué dans les procédures pouvant relier la commissaire à quelque partialité que ce soit et encore moins à son intégrité. Il n'y a même pas d'allusion à une appréhension de préjugés possibles. Toujours suivant le juge, on ne peut imaginer quelques craintes raisonnables à cet effet. Par ailleurs, le juge ajoute que l'argument de partialité aurait pu être invoqué à l'occasion d'une requête en évocation, mais il aurait fallu au préalable que la Commission soit saisie de l'affaire.

Enfin, le juge souligne que le législateur a investi la Commission d'un pouvoir exclusif et qu'en conséquence, la Cour supérieure doit respecter cette juridiction administrative et ne pas intervenir prématurément. Donc, le tribunal a accueilli la requête en irrecevabilité et a rejeté la requête de la compagnie Southam. Cette dernière a porté cette décision en appel devant la Cour d'appel.

4.1.2.2 Communauté urbaine de Montréal c. Winters

Cet appel porte sur la décision de la Commission ayant rendu accessibles les dossiers d'inspections alimentaires à l'exception des plaintes. Le litige a trait à l'interprétation des paragraphes 1, 2, 5 et 9 de l'article 28 de la Loi sur l'accès. L'article 28 permet à un organisme de refuser de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois lorsque sa divulgation serait susceptible, dans le cas du premier paragraphe, d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires.

À l'égard du 1er paragraphe, la Cour du Québec fut d'avis, à l'instar de la Commission, qu'on ne peut entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant les fonctions judiciaires aussi longtemps que la procédure n'est pas commencée. Considérant que l'inspecteur n'exerce aucune fonction judiciaire ou quasi judiciaire, le paragraphe 1 de l'article 28 ne peut être d'aucun secours pour la C.U.M.

Par ailleurs, la Cour souligne qu'on aurait pu invoquer le paragraphe 2 si la divulgation du renseignement était susceptible d'entraver le déroulement de l'enquête mais la Cour constate avec la Commission, qu'aucune preuve n'a été soumise à cet égard. Quant au paragraphe 5 permettant à un organisme public de refuser de communiquer les renseignements visés par l'article 28 lorsque leur divulgation est susceptible de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet, la Cour a exprimé son désaccord avec la Commission qui donne un sens restrictif au mot préjudice en protégeant uniquement les renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique. Suivant la Cour, il faut donner au mot préjudice son

sens usuel à savoir, un acte ou événement nuisible aux intérêts de quelqu'un et le plus souvent contraire aux droits, à la justice. Or, de l'avis de la Cour, comme ces renseignements peuvent être publicisés, ils sont susceptibles d'être nuisibles aux intérêts de celui qui en est l'objet.

La Cour souligne que si des poursuites judiciaires sont intentées contre le contrevenant, la publicité des débats judiciaires assurera la diffusion de cette information. L'organisme peut refuser de divulguer les renseignements aussi longtemps qu'il sera dans le délai pour intenter des poursuites judiciaires. Une fois le délai de prescription acquis, l'organisme devra divulguer les renseignements et ne pourra plus invoquer le paragraphe 5 de l'article 28 de la loi. En effet, selon la Cour, le préjudice n'a pas un caractère de permanence et doit s'entendre en corrélation avec le processus judiciaire. La Cour ajoute que les rapports d'inspection deviendront publics s'il n'y a pas de poursuite judiciaire.

Suivant l'interprétation de la Cour, les paragraphes 1 à 9 visent à empêcher la divulgation des renseignements qui seront susceptibles de nuire à la bonne marche du processus judiciaire. Une fois que ce dernier est terminé ou qu'il est évident qu'il ne sera pas enclenché, le refus de divulgation n'a plus sa raison d'être. Enfin, quant au paragraphe 9, il permet à un organisme de refuser de communiquer des renseignements visés par l'article 28 lorsque la divulgation est susceptible de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause. La Cour fut d'avis que permettre la divulgation des documents faisant état des condamnations d'aliments est susceptible de causer le préjudice que veut éviter le paragraphe 9. Donc, la Cour déclare que les dossiers d'inspections alimentaires faisant l'objet du litige ne sont pas accessibles tant et aussi longtemps que le processus judiciaire ne sera pas terminé et si des plaintes ne sont pas portées aussi longtemps que la prescription ne sera pas acquise.

4.1.2.3 Ville de Montréal c. Winters

Cette affaire porte sur l'article 126 de la Loi sur l'accès permettant à la Commission d'autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Suivant la Cour, on doit se référer uniquement aux demandes telles que formulées par la personne et voir si ces demandes sont exagérées en nombre au point de constituer un abus. Ainsi, suivant l'opinion de la Cour, la Commission fait entrer un élément nouveau qui n'apparaît pas dans le texte de loi à savoir, que les inconvénients démontrés devraient être tels que la paralysie de l'administration en découlerait. Toujours suivant la Cour, la Commission a erré en droit en affirmant qu'une autorisation accordée aux termes de l'article 126 équivaut pour le demandeur à un refus d'accès sans justification sur le fond et sans possibilité d'appel. En effet, suivant la Cour, lorsque le refus est basé sur des demandes manifestement abusives par leur nombre, la personne requérante peut représenter ses demandes en les espaçant suffisamment de sorte que l'organisme puisse y répondre dans le délai prévu par la loi.

Dans cette affaire, il s'agissait de onze demandes présentées sur une période de deux mois et chaque demande référait à des milliers de documents répartis dans plusieurs services municipaux. Suivant la Cour, l'objectif poursuivi par cet article vise à empêcher un organisme d'être inondé de demandes auxquelles il ne peut répondre dans les délais prévus par la loi. Il ne s'agit pas de faire perdre un droit consacré par la loi. Au surplus, la Cour n'est pas d'accord avec la proposition de la Commission à l'effet qu'une décision rendue en vertu de l'article 126 n'est pas appelable considérant qu'il s'agit uniquement d'une question de fait.

Suivant la Cour, tirer des conclusions erronnées à partir de faits mis en preuve devient une question de droit. Deux des trois juges ont donc infirmé la décision de la Commission. Quant au troisième juge, en plus d'infirmer la décision, il aurait retourné le dossier à la Commission afin qu'elle procède à nouveau à l'audition de la demande.

4.1.2.4 Commission de la fonction publique du Québec c. Héroux

Amenée à enquêter sur un concours de promotion, la Commission de la fonction publique a produit un rapport qui a fait l'objet d'une demande d'accès par monsieur Héroux. Celui-ci ayant obtenu un rapport incomplet, s'est adressé à la Commission pour qu'elle ordonne à la Commission de la fonction publique de lui remettre les renseignements manquants ainsi que les notes prises par les commissaires-enquêteurs lors de leur contact ou rencontre avec les personnes interrogées au cours de l'enquête. L'organisme se fondait sur les articles 9 et 41 de la Loi sur l'accès pour justifier son refus.

L'article 41 prévoit que le vérificateur général ou une personne exerçant une fonction de vérification dans un organisme public ou pour le compte de cet organisme peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible notamment, de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification.

Suivant la décision de la Commission, la fonction de vérification de la Commission de la fonction publique ne pouvait être assimilée à la fonction de vérification prévue à l'article 41. En effet, cette dernière notion

doit être assimilée à celle impartie au vérificateur général, c'est-à-dire une vérification financière et non pas à une vérification sur l'observation ou le respect de la loi en général. À cet égard, la Cour a souscrit à l'opinion de la Commission.

Quant à l'article 9, il prévoit que le droit d'accès ne porte pas, entre autres, sur les notes personnelles. La Cour a repris l'interprétation faite par la Commission de l'expression « notes personnelles » dans l'affaire Pirès c. Régie du logement. Dans sa décision, la Commission a reconnu que les notes personnelles visent des notes écrites comme aide-mémoire pour leur auteur et qui sont destinées à leur usage exclusif.

La Cour a donc retenu cette interprétation et a reconnu qu'elle s'appliquait dans le présent dossier. Elle a estimé que les notes traduisaient une méthode très personnelle de la part de leur auteur puisqu'elles sont la synthèse de ce qu'il a perçu ou retenu des témoignages entendus. Selon la Cour, ces notes doivent être considérées comme des notes préparatoires à la décision que l'enquêteur devait rendre, conformément au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi.

Toutefois, l'un des trois juges de la Cour était dissident. Il était d'avis qu'il ne s'agissait pas de notes personnelles puisqu'elles n'étaient pas destinées pour l'usage personnel d'un enquêteur et qu'elles pouvaient être consultées par un collègue-enquêteur ou par le supérieur immédiat de l'enquêteur. De plus, selon ce juge, il ne s'agissait pas d'un document en voie de préparation puisque ces notes étaient complètes en soi et constituaient une partie du rapport même si pour des fins administratives, elles n'étaient pas intégrées au dossier de la Commission de la fonction publique.

Toujours selon ce juge, il était juste de dire que les comptes rendus et analyses avaient servi de matière de base pour la rédaction du rapport final et qu'ils n'en constituaient pas un brouillon ou une ébauche. Enfin, il lui paraît illogique de permettre l'accès à l'identité des personnes interrogées alors qu'on ne peut savoir ce qu'elles ont exprimé aux enquêteurs.

4.1.2.5 Ville de Québec c. Lemoine

Il s'agit de l'appel d'une décision préliminaire de la Commission ordonnant à la ville de lui remettre pour son propre examen certains documents ayant fait l'objet d'une demande d'accès. Alléguant qu'elle ne détenait plus les documents en cause, la ville contestait la juridiction de la Commission eu égard à cette ordonnance. La Commission avait rendu une telle ordonnance après avoir conclu que la ville était toujours la détentrice d'un document qu'elle avait remis à un tiers parce qu'elle conservait le pouvoir de lui demander de le lui remettre.

La Cour statua d'abord que la Commission avait raison de prendre comme point de repère la situation qui prévalait à la date où la ville a informé le demandeur de son refus de lui donner accès à des documents dont elle avait la détention physique à l'époque. La Cour signale que l'article 135 de la Loi sur l'accès accorde au demandeur un délai de trente jours pour formuler une demande de révision à l'égard de la décision du responsable et elle ajoute que la simple décence commandait à la ville de ne pas se désaisir des documents avant l'expiration du délai de révision. En retournant ces documents au tiers sans y être aucunement tenue, la ville se trouvait à modifier unilatéralement la situation qui prévalait le jour où elle a refusé l'accès aux documents. Cette manœuvre, d'ajouter la Cour, se voulant sans doute astucieuse, n'a pas eu pour résultat de faire perdre à la Commission sa juridiction pour réviser la décision du responsable alors que la ville avait la détention physique des documents. Soutenir le contraire, c'est accepter de rendre illusoire à toutes fins pratiques la révision d'une décision d'un organisme public qui refuse l'accès à des documents en lui reconnaissant le droit de confier après coup et sous un prétexte quelconque la garde physique de tels documents à un tiers ayant sa place d'affaires de préférence à l'extérieur des limites de la province et cela aux seules fins de se prémunir contre l'éventualité d'une décision défavorable de la Commission.

Au surplus, la Cour fut d'opinion que la Commission n'a pas erré en droit en considérant que même si, à la date de l'audition, l'appelante n'était plus en possession des documents en litige, elle en demeurait toujours la détentrice juridique. Quant aux pouvoirs de la Commission de rendre une ordonnance enjoignant la ville de récupérer les documents détenus par un tiers ayant son bureau d'affaires en Ontario, la Cour est d'avis que l'article 141 de la Loi sur l'accès donne à la Commission tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction et ajoute qu'elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties. Selon la Cour, même si la Commission n'avait pas le pouvoir d'ordonner directement au tiers de lui remettre les documents qu'il a en sa possession puisqu'il s'agit d'un organisme privé ayant sa place d'affaires à l'extérieur de la province, rien n'empêchait la Commission d'ordonner à l'organisme public de récupérer les documents dont il a toujours la détention juridique de l'organisme privé qui les détenait, considérant l'article 1 de la Loi sur l'accès. Cet article prévoit que la loi s'applique même si la conservation des documents est assurée par un tiers.

4.2 En matière de surveillance et de contrôle

4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs

Tout en veillant au respect de certaines règles, la Commission a le pouvoir, en vertu de l'article 125 de la Loi sur l'accès, d'accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir, et ce, à des fins de recherche, d'étude ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier sans le consentement des personnes concernées.

Or, la Commission, dans l'exercice de cette responsabilité, a édicté toute une série de critères qui lui ont permis d'imprimer à ses réflexions une certaine rigueur. Dans cette perspective, le rapport annuel de l'année dernière témoignait déjà de certaines préoccupations, notamment en ce qui concerne la communication des numéros de téléphone, la dénominalisation des renseignements personnels et les différents niveaux de sensibilité des données personnelles. À cet égard, la Commission a maintenu une approche restrictive.

4.2.1.1 Demande d'autorisation de recherche associant l'Université de Montréal, (l'École de psycho-éducation) et le ministère de l'Éducation

Dans le cadre d'une recherche relative à l'agressivité manifestée chez des enfants au cours des années d'école primaire, des chercheurs associés à l'École de psycho-éducation se sont proposés de suivre l'évolution psycho-sociale de 1161 sujets depuis leur maternelle en 1984 et ce, jusqu'à la fin de leur primaire en 1990.

Cette recherche supposait la cueillette de renseignements auprès tant des enfants concernés qu'auprès de leurs parents et de l'enseignant. Or, parmi les renseignements sollicités par les chercheurs auprès du ministère de l'Éducation, apparaissaient notamment le numéro de téléphone du père et celui de la mère de chacun des sujets.

Après analyse des modalités du projet, la Commission a accepté d'autoriser la communication des numéros de téléphone des parents. La raison pour laquelle le présent rapport annuel fait état de cette décision en apparence contradictoire avec l'orientation que l'on évoquait dans le dernier rapport annuel, c'est précisément qu'il a été admis et reconnu que l'absence de ce renseignement mettait en danger la viabilité de l'échantillon. Or, c'est précisément ce que l'on entendait par une approche restrictive, c'est-à-dire que la démonstration de l'absolue nécessité du renseignement doit être faite à la Commission pour que celle-ci souscrive au principe que, dans certains cas, ce type de données sensibles puisse être l'objet d'une communication sans le consentement de la personne concernée.

4.2.1.2 Demande d'autorisation associant le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Régie de l'assurance-maladie du Québec

Le ministère de la Santé et des Services sociaux entreprend la deuxième phase de sa recherche sur l'état de santé des québécois. Cette recherche porte sur la santé cardio-vasculaire. Devant constituer un échantillon représentatif de la population du Québec, il requiert donc de la Régie de l'assurance-maladie du Québec les nom, adresse, sexe et date de naissance de 7000 québécois répartis dans les différents territoires de centres locaux de services communautaires du Québec. Cependant, la Loi sur l'assurance-maladie ne permet pas à la Régie ce type de transfert au ministère à moins qu'il n'y ait un décret du gouvernement et une autorisation de la Commission. Comme il est absolument nécessaire pour le ministère d'obtenir des renseignements nominatifs pour faire sa recherche et que les mesures de sécurité sont adéquates pour protéger le caractère confidentiel de ces informations (exigences de l'article 125), la Commission a accordé l'autorisation demandée au chercheur et le gouvernement a adopté un décret permettant à la Régie de transmettre les renseignements nominatifs au ministère.

4.2.1.3 Demande d'autorisation associant le Centre local de services communautaire des Grands Bois à une garderie

Cette demande d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs a ceci de particulier qu'elle témoigne d'une pratique ou d'une croyance voulant que l'on puisse associer au concept de «recherche», ce qui n'est en définitive que la constitution d'un répertoire d'adresses pour des fins de promotion. Pour ce genre d'activités, la Commission a voulu là encore se donner une approche restrictive.

Le directeur général du CLSC des Grands Bois s'est adressé à la Commission pour qu'elle autorise le CLSC à communiquer à la garderie «Camp des puces» des renseignements nominatifs, à savoir le numéro de téléphone des parents d'enfants de 0 à 5 ans inscrits au CLSC. Ces renseignements devaient servir à effectuer un sondage téléphonique auprès de ces parents pour vérifier s'ils connaissaient l'existence de la garderie.

Le directeur général indiquait à la Commission que la situation de la garderie nécessitait pour sa survie qu'elle puisse avoir accès au potentiel d'utilisateurs de façon à pouvoir publiciser ses services directement

à son public cible et à faire enquête sur les besoins de ceux-ci en regard d'un service de garde à l'enfance.

La Commission informait le CLSC qu'elle n'avait pas à autoriser une telle communication, puisqu'en vertu de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, il appartient au directeur des services professionnels d'un établissement ou, le cas échéant, au directeur général d'autoriser à des fins d'étude, d'enseignement ou de recherche, la communication de renseignements nominatifs détenus par un établissement. Cette autorisation, a rappelé la Commission, doit être accordée conformément à l'article 125 de la Loi sur l'accès.

Enfin, la Commission a attiré l'attention du directeur général sur le fait qu'une partie de la requête qui lui avait été adressée par la garderie ne s'apparentait pas à une recherche au sens de l'article 125 de la loi sur l'accès, mais qu'il s'agissait plutôt de publiciser des services pour recruter une clientèle.

4.2.1.4 Demande d'autorisation associant le quotidien montréalais «La Presse», la firme de sondage CROP, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de même que différentes universités

Ce dossier a ceci d'intéressant qu'il a permis à la Commission d'initier une réflexion sur la nécessité de limiter la communication de renseignements personnels à un nombre minimal d'intervenants et ce, dans le plus grand respect des impératifs de la recherche.

Le quotidien «La Presse» a présenté une requête pour recevoir communication de renseignements nominatifs sur les étudiants de niveau collégial et universitaire détenus par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et différentes universités.

Dans le cadre du projet initié par le ministère visant à augmenter les frais de scolarité dans les collèges et universités, le quotidien «La Presse» a voulu effectuer par le biais de la firme CROP un sondage téléphonique auprès des principaux intéressés, les étudiants, afin de connaître leur opinion sur le régime d'aide financière aux étudiants et le projet du ministère. Par la même occasion certaines questions du sondage permettaient d'obtenir des données rendant possible l'évaluation de l'impact d'une telle augmentation sur la fréquentation universitaire.

Afin de procéder à cette enquête, le quotidien demandait à la Commission de l'autoriser à recevoir du ministère les nom, prénom, adresse et numéro de téléphone de 1000 étudiants inscrits dans les cégeps et les collèges privés en formation générale et choisis selon une méthode de hasard systématique. Il désirait également obtenir, et ce, toujours du ministère, les numéros matricules de 1000 étudiants des universités inscrits à temps plein ou à temps partiel et choisis selon la même méthode. Quant aux universités, le quotidien voulait obtenir les nom, adresse, et numéro de téléphone des étudiants correspondant aux numéros matricules sélectionnés par le ministère.

Ayant analysé les différentes composantes du projet, la Commission acquiesçait à cette demande, mais cependant son autorisation était assortie de certaines conditions.

Premièrement, l'autorisation n'était pas accordée à «La Presse», mais bien à la firme de sondage, aucun renseignement nominatif ne devant être communiqué à «La Presse». CROP pourrait donc recevoir du ministère pour les 1000 étudiants des collèges, leur nom, prénom et numéro de téléphone.

Quant aux numéros matricules sélectionnés par le ministère, celui-ci ne disposant pas des renseignements afférents aux matricules et nécessaires à CROP, il fallait donc que les numéros matricules soient répartis dans les universités concernées afin que celles-ci puissent identifier leurs étudiants respectifs et communiquer à CROP, là aussi, leur nom, prénom et numéro de téléphone. La CREPUQ, ayant parrainé «La Presse» dans cette démarche, a accepté de recevoir du ministère les matricules et de les transmettre aux universités concernées.

Toutefois, l'enquête étant effectuée dans le cadre d'un sondage téléphonique, la Commission jugeait l'adresse non nécessaire et n'autorisait pas la communication de ce renseignement et ce, bien que «La Presse» ait souligné qu'il pouvait être utile pour la recherche d'un nouveau numéro de téléphone si celui fourni s'avérait incorrect ou invalide.

Enfin, les questionnaires utilisés devaient être dénominalisés de sorte qu'aucune trace de l'identité de la personne interrogée ne subsiste et les disquettes ayant servi à la saisie des données devaient être détruites au plus tard le 13 mars 1990.

4.2.2 Les enquêtes

Le législateur a notamment confié à la Commission la fonction et la responsabilité de surveiller l'application de la loi et de faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation. C'est donc dans ce cadre général que la Commission a reçu des plaintes, qu'elle en a assuré le traitement, qu'elle a reçu des recommandations et qu'elle a rendu décision. De plus, elle a entrepris certaines enquêtes de sa propre initiative. La présente section en résume quelques-unes.

4.2.2.1 Enquête concernant la Commission d'accès à l'information et le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle

En août 1989 paraissait dans les médias de la province une série d'articles témoignant non seulement

d'hypothétiques surconsommations de médicaments par des prestataires de la sécurité du revenu, mais également de procédures que le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle entendait initier afin d'assurer un certain contrôle.

Dans le but de s'assurer que ces nouvelles procédures de contrôle soient respectueuses de la Loi sur l'accès, la Commission jugea opportun d'initier sa propre enquête sur ces pratiques.

L'enquête a établi, dans un premier temps, les procédures qui ont été développées à cet égard par le ministère. Dans un second temps, l'enquête s'est attardée à vérifier la compatibilité des procédures en vigueur avec les principes inhérents à la loi.

L'enquête a ainsi démontré que tout prestataire de la sécurité du revenu ayant enregistré un niveau anormal (i.e. non justifié médicalement) de consommation de médicaments en 1988 a vu, le 1er août 1989, son carnet de réclamation être acheminé à son bureau local plutôt qu'à lui directement.

L'agent socio-économique du bureau local qui le reçoit le conserve au dossier du prestataire jusqu'à ce qu'il vienne le rencontrer.

Si le prestataire accepte de le rencontrer, l'agent lui donne alors les informations requises et lui propose soit de signer une autorisation pour que ses dossiers médicaux soient consultés par les professionnels de la R.A.M.Q., soit de transmettre lui-même copie de ses dossiers médicaux, soit de refuser l'une ou l'autre de ces deux propositions.

Si le prestataire opte pour la troisième proposition, il est automatiquement soumis à la procédure de contrôle puisque son niveau de consommation ne peut être justifié par celui-ci.

La Commission a donc étudié la procédure de contrôle des médicaments adoptée par le ministère pour voir si elle était conforme avec la Loi sur l'accès. Or, la Commission a constaté que certaines des activités décrites ne l'étaient pas.

Parmi ces activités, celle selon laquelle un agent d'aide socio-économique du ministère transmet le carnet de réclamation du prestataire à un pharmacien ne peut se faire puisque, selon la Commission, il ne s'agit pas d'une communication nécessaire à l'application d'une loi au Québec. En effet, en procédant de cette façon, le ministère informe le pharmacien que cette personne abuse de médicaments possiblement pour elle-même ou pour en faire un commerce illicite. La Commission a considéré qu'une telle pratique constituait une divulgation de renseignements personnels.

De plus, toujours selon la Commission, bien que le prestataire puisse désigner le pharmacien de son choix, cela ne s'avérait pas un consentement en soi, puisque celui-ci ne rencontrait pas toutes les caractéristiques qu'elle a déjà retenues à savoir que pour être valide, un consentement doit être éclairé, donné librement, sous la forme d'un écrit, limité dans le temps et spécifique.

La Commission a demandé au ministère de l'informer de la solution alternative qu'il entend prendre pour s'assurer de la non-divulgation des renseignements personnels.

4.2.2.2 Enquête concernant une personne physique et l'hôpital Douglas

Cette enquête permet de démontrer que si la Loi sur l'accès limite la collecte de renseignements par un organisme aux seuls renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, cette même loi est cependant muette quant aux moyens susceptibles d'être retenus à ces fins.

Le plaignant, employé de l'hôpital, a soumis à la Commission que son employeur a mandaté une agence de sécurité afin de faire enquête à son sujet et de recueillir plusieurs renseignements à son insu.

Cette plainte se situe dans le contexte du versement des prestations d'assurance-salaire par l'hôpital. Le plaignant était en congé de maladie pour malaise au talon et l'organisme a mandaté une agence de sécurité afin de l'observer, de le filmer et de le photographier lorsqu'il se déplaçait à l'extérieur de son domicile incitant les enquêteurs à mettre l'accent sur sa démarche.

Dans le cadre de cette enquête, il a été mis en évidence que la Loi sur l'accès se limite à un des nombreux aspects relatifs au respect de la vie privée, soit celui de la protection des renseignements personnels contenus dans un document. En ce sens, l'enquête a tenté de déterminer dans quelle mesure la démarche de l'hôpital relative à la vérification des activités du plaignant porte atteinte à la protection des renseignements le concernant. Or, il a été établi que la collecte des renseignements relatifs au plaignant par l'hôpital dans le cadre du mandat confié à l'agence était nécessaire pour établir sa preuve telle que requise par l'article 11.10 de la convention collective. Cette collecte de renseignements nominatifs était donc conforme à l'article 64 de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, cette disposition ne régit pas les différentes méthodes de collecte de la part des organismes publics. Au surplus, la Loi sur l'accès n'oblige pas l'hôpital lorsqu'il procède à une collecte de renseignements concernant une personne auprès d'un tiers à informer celle-ci de la collecte. L'article 65 de la loi vise uniquement à informer la personne auprès de qui les renseignements sont colligés, de certains de ses droits.

En conséquence, la plainte a été jugée non fondée eu égard à la collecte des renseignements nominatifs et à l'obligation de la part de l'organisme d'informer le plaignant de cette collecte.

Toutefois, elle a été jugée fondée en ce qui concerne la communication de renseignements nominatifs relatifs au plaignant au profit de l'agence de sécurité. En effet, les renseignements n'étaient pas tous nécessaires à l'exercice du mandat confié. De plus, l'enquête a démontré que la transmission des renseignements n'avait pas été inscrite au registre des communications prévu à l'article 67.3. Également, il a été établi que l'hôpital n'a pris aucune mesure en vue d'assurer la protection des renseignements personnels concernant le plaignant transmis à l'agence ou recueillis par cette dernière. En dernier lieu, la déclaration de fichier de l'hôpital ne rendait pas compte de la réalité décrite dans le rapport d'enquête.

À l'issue de cette enquête, la Commission a recommandé à l'organisme de prendre des mesures adéquates en matière de confidentialité et de sécurité des renseignements nominatifs lorsqu'il les communique à un tiers dans le cadre d'un mandat de gestion administrative.

Elle a aussi recommandé à l'organisme de corriger sa déclaration de fichier et de l'en aviser.

4.2.2.3 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Une personne s'est plainte que des renseignements la concernant et contenus dans son dossier de bénéficiaire à la CSST auraient été divulgués, sans son consentement, au propriétaire de son logement par un membre du personnel de cet organisme.

Au début de février 1989, le propriétaire se présente chez le plaignant pour percevoir le montant du loyer. Ce dernier éprouve à cette époque certaines difficultés à s'acquitter de cette obligation dans les délais. Il explique donc au propriétaire les problèmes qu'il rencontre à la CSST pour le recouvrement des montants d'indemnité qui lui sont dus. Le propriétaire lui montre alors un carnet dans lequel il dit avoir inscrit les montants d'indemnité qui lui seraient incessamment versés par la CSST, ainsi que les dates de ces versements ; et le propriétaire d'ajouter qu'en conséquence, il ne devrait plus avoir de problèmes à lui payer son loyer. Au surplus, le propriétaire lui mentionne qu'il a obtenu ces informations d'un ami, employé de la CSST.

Dans le cadre de l'enquête, le propriétaire déclara sous serment qu'il savait que le plaignant recevait des prestations de la CSST puisqu'il l'en avait informé lors de la location du logement. De plus, le coût du loyer avait été acquitté à deux reprises avec des chèques provenant de la CSST. Le propriétaire attestait n'avoir reçu aucune information de la CSST et n'avoir aucun ami y travaillant. Il ajoutait avoir usé de subterfuge en montrant le carnet afin de laisser croire qu'il connaissait bien l'état de la situation du plaignant et qu'ainsi il ne puisse plus continuer à invoquer des excuses pour ne pas effectuer le paiement du loyer.

Les témoignagnes recueillis des différents intervenants n'ont pu permettre à la Commission de conclure qu'il y avait eu divulgation de renseignements nominatifs par la CSST concernant ce bénéficiaire sans son consentement.

Par ailleurs, les personnes rencontrées à la CSST au cours de l'enquête ont témoigné à l'effet qu'il s'avérait difficile dans un contexte où le dossier physique d'un bénéficiaire est accessible à près de 125 personnes (pour ce qui est du bureau régional de Québec) d'identifier la provenance d'une possible divulgation. De même, les personnes rencontrées à la Direction des systèmes ont confirmé que la consultation d'un dossier informatique était permise à l'ensemble du personnel du réseau et qu'il était impossible d'identifier qui avait consulté tel dossier, les consultations de dossiers informatisés n'étant pas enregistrées.

L'enquête a également permis de constater que certaines informations relatives au dossier d'un prestataire de la CSST peuvent être communiquées par téléphone par le personnel affecté au Service à la clientèle. Il s'agit pour le demandeur de s'identifier au moyen de son numéro de dossier ou de son numéro d'assurance sociale ou de son numéro d'assurance-maladie. Un employé plus vigilant exigera la date de l'accident ou d'autres informations permettant de mieux identifier le demandeur.

L'accès aux renseignements nominatifs est passablement large pour l'ensemble des personnes travaillant à la CSST. Ainsi, certains renseignements concernant un bénéficiaire sont accessibles au moyen du réseau informatique à l'ensemble des bureaux de la CSST, soit à peu près 2000 personnes.

Bien que la plainte ne soit pas fondée, la Commission, jugeant que la situation existante à la CSST ne permettait pas de croire que la confidentialité des données relatives à ses bénéficiaires était parfaitement assurée, a demandé à la CSST d'évaluer la possibilité d'inclure dans son logiciel d'accès ACF-2 une option permettant l'identification automatique de la personne qui consulte un fichier ainsi que la désignation du dossier consulté.

En réponse à trois rapports d'enquêtes produits par la Commission, la CSST a informé la Commission des démarches qu'elle avait entreprises pour assurer une protection accrue des renseignements personnels. Par ailleurs, concernant l'enregistrement des consultations ou « la journalisation » des accès aux

fichiers informatisés, la CSST soulignait que les analyses préliminaires semblaient indiquer qu'un tel outil n'était pas facilement adaptable à son environnement informatique actuel. Par ailleurs, la CSST ajoutait que, dans le cadre d'un plan directeur des systèmes, une refonte globale des systèmes informatiques serait entreprise et qu'une telle démarche offrirait l'occasion de remettre en cause la question relative à la sécurité informatique.

4.2.2.4 Autre enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Un membre du personnel du bureau régional de la CSST à Joliette a communiqué dans son intégralité une expertise psychiatrique faite à la demande de la CSST et traitant du pourcentage de l'incapacité mentale du plaignant, à l'employeur de celui-ci sans son autorisation. Cette communication s'est effectuée contrairement à la Loi sur l'accès et à l'article 55 de l'ancienne Loi des accidents du travail (L.R.Q. c. A-3) qui prévoit qu'une telle expertise aurait pu être communiquée au médecin de l'employeur si ce dernier en faisait la demande. La CSST ayant modifié le pourcentage d'incapacité du plaignant et en ayant informé l'employeur, celui-ci demanda des précisions. L'employée en question lui répondit alors que la modification avait été effectuée suite à une expertise dont elle joignait copie. Ainsi l'employeur recevait l'expertise médicale sans y avoir droit à ce stade des procédures et sans en avoir fait expressément la demande.

La plainte s'étant avérée fondée, le directeur régional de la CSST s'est empressé d'aviser son personnel de l'importance de respecter rigoureusement la procédure établie en vue d'assurer la plus grande protection possible aux renseignements nominatifs. La CSST a, quant à elle, entrepris certaines démarches visant à assurer une protection accrue des renseignements personnels. Ainsi, tous les directeurs régionaux ont reçu le mandat de sensibiliser leur personnel aux exigences de la Loi sur l'accès ainsi qu'aux dispositions pertinentes des lois qu'administre la CSST. De même, la Direction du support aux opérations a été mandatée pour revoir les procédures touchant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, procédures revues et augmentées qui seront adressées directement à toutes les ressources de la CSST susceptibles d'être intéressées par celles-ci. Enfin, le Service de la formation opérationnelle a été mandaté pour intégrer aux contenus de formation les notions nécessaires aux ressources de la CSST pour fonctionner selon les paramètres fixés par la loi.

4.2.2.5 Enquête concernant l'École secondaire Notre-Dame et la Commission scolaire de Rivière-du-Loup

Cette enquête a le mérite de nous faire prendre conscience que des renseignements personnels en apparence anodins, n'ont pas pour autant moins d'intérêt pour des tiers d'une part, et que, d'autre part, le consentement de la personne concernée est, sauf exception, toujours nécessaire à des fins de co nmunication.

La Commission scolaire de Rivière-du-Loup s'est plainte que l'École secondaire Notre-Dame avait utilisé des renseignements nominatifs provenant de ses fichiers afin de transmettre de la publicité à un certain nombre de parents de la région.

L'enquête de la Commission a démontré que l'École secondaire Notre-Dame n'a pas utilisé de renseignements nominatifs provenant de la Commission scolaire de Rivière-du-Loup.

Par ailleurs, elle a mis en lumière le fait que l'École secondaire Notre-Dame indiquait le nom de l'enfant sur l'étiquette-adresse, en plus des nom et adresse des parents. Comme ce renseignement n'est pas nécessaire afin d'acheminer le courrier, la Commission a ordonné à l'école de ne plus écrire le nom de l'enfant sur les étiquettes-adresses.

L'enquête a aussi révélé que la circulation des listes d'élèves se faisait sans contrôle au sein de la commission scolaire. La Commission a donc ordonné à la Commission scolaire de Rivière-du-Loup de s'assurer que seuls les employés qui en ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions aient des copies de listes d'élèves.

4.2.2.6 Enquête concernant une personne physique et la ville de Granby

Un citoyen de Granby s'est plaint à la Commission que la ville de Granby, via son formulaire Registre des transactions, recueillait des renseignements nominatifs non nécessaires à l'exercice de ses attributions. Une plainte du même type avait déjà été adressée contre la ville en 1984.

L'enquête a démontré que, malgré son engagement à le faire, la ville n'avait pas modifié son formulaire à la suite de la première plainte. La Commission a conclu que la ville de Granby avait contrevenu à la Loi sur l'accès en recueillant des renseignements nominatifs non nécessaires à l'exercice de ses attributions. Elle a donc ordonné à la ville de cesser d'utiliser, sans délai, le formulaire Registre des transactions, de détruire tous les formulaires non utilisés de ce type

qui sont en sa possession, de cesser de recueillir pour des fins d'évaluation certains renseignements nominatifs tels que la date de naissance, la langue maternelle, la langue parlée, l'occupation, l'état civil, la citoyenneté, les prêts personnels et les billets, d'indiquer sur tout autre formulaire servant actuellement ou éventuellement à des fins d'évaluation que le nom du créancier est obligatoire seulement pour les immeubles à revenus et de cesser de recueillir pour des fins de recensement certains renseignements nominatifs tels que la langue maternelle, la langue parlée, l'occupation, l'état civil, les prêts personnels et les billets.

4.2.2.7 Enquête concernant onze plaignants et la RAAQ

Onze personnes ont porté plainte à la Commission pour avoir reçu, à leur adresse résidentielle, de la Société Parc-Auto du Québec métropolitain (SPAQM) au moins une réclamation pour des loyers impayés ou pour des bris ou dommages qu'elles auraient causés.

Sachant que la seule identification que la SPAQM avait sur eux était le numéro d'immatriculation de leur véhicule, les plaignants soupçonnaient que la SPAQM obtenait illégalement leur nom et adresse de la RAAQ ou d'un autre registre.

L'enquête a permis de démontrer que la SPAQM fournissait à la Cour municipale de Québec les numéros d'immatriculation des véhicules des contrevenants et que la Cour, grâce à son accès direct au fichier Immatriculation de la RAAQ, interrogeait ce fichier et, par la suite, transmettait à la SPAQM les noms et adresses ainsi obtenus.

La SPAQM ne s'adressait pas directement à la RAAQ puisque dans un document produit par cette dernière, à savoir le registre des organismes avec qui l'on procède à de la diffusion d'information sans protocole d'entente, la Régie indiquait que la SPAQM ne pouvait obtenir des renseignements concernant les dossiers d'immatriculation.

Or, selon l'entente entre la ville de Québec et la RAAQ, l'accès direct de la Cour aux fichiers informatisés de la RAAQ a pour seule fin de favoriser une meilleure application de la loi et des règlements relatifs à la circulation et au stationnement des véhicules dans la ville. En effet, c'est la Cour qui, par des avis et des sommations, sanctionne les contrevenants qui n'ont pas payé leurs billets d'infractions et pour lesquels elle n'a comme identification que le numéro d'immatriculation de leur véhicule automobile.

La Commission a conclu que la plainte était fondée et que la ville de Québec, par l'entremise de sa Cour municipale, avait contrevenu à la Loi sur l'accès en transmettant à la SPAQM les renseignements nominatifs concernant les plaignants qu'elle a puisés dans l'un des fichiers de la RAAQ.

La Commission a donc demandé à la RAAQ, en vue d'assurer le caractère confidentiel des renseignements nominatifs qu'elle détient, de lui fournir un nouveau protocole d'entente prévoyant la possibilité pour la RAAQ d'aller vérifier périodiquement si la ville de Québec interroge ses fichiers uniquement pour les fins qui y sont prévues et limitant le lien informatique avec la ville aux seuls cas où les contrevenants à la loi et aux règlements sur la circulation et le stationnement des véhicules sur le territoire de la ville de Québec n'ont pas payé l'amende imposée et ce, dans le but de permettre les poursuites devant les tribunaux et à nulle autre fin.

4.3 En matière de recommandation

Au cours de la période visée par le présent rapport d'activités, la Commission a transmis des avis à l'Assemblée nationale, au gouvernement et à certains organismes publics. La liste de ces avis apparaît à l'annexe 1.

Les articles 70 et 123 de la loi établissent que la Commission a, notamment, pour fonction de donner son avis sur les projets de communication de renseignements nominatifs, sur certains projets de règlement devant lui être soumis en vertu de la loi et les projets de décrets autorisant l'établissement de fichiers confidentiels.

La Commission procède, de plus, de façon systématique à l'analyse des projets de lois et de règlements afin d'en vérifier la conformité avec la Loi sur l'accès. La communication de renseignements nominatifs par les organismes publics constitue toutefois une grande partie des avis transmis par la Commission au gouvernement. Nous décrirons certains de ces avis, mais auparavant, nous présenterons l'avis de la Commission adressé à un ministère après qu'il l'eût avisée d'une cueillette de renseignements nominatifs auprès d'un tiers.

4.3.1 Avis concernant la cueillette de renseignements nominatifs auprès d'un tiers, proposée par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle

Le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle a informé la Commission, conformément à l'article 66 de la Loi sur l'accès, qu'il entendait recueillir auprès du bureau de crédit Acrofax des renseignements nominatifs sur certains prestataires.

Selon les termes du projet d'entente, Acrofax s'engageait à fournir au ministère certains renseignements nominatifs au moyen d'un accès direct par terminal.

Les renseignements requis variaient selon qu'il s'agissait d'une enquête, d'une recherche de débiteurs disparus ou d'une analyse des crédits.

La Commission a reconnu dans son avis que l'intention du ministère était peut-être louable d'un point de vue de rationalité et de gestion des fonds publics. Cependant, bien au-delà de ces considérations de gestion, la Commission a souligné qu'elle était préoccupée par les conséquences d'une telle entente sur la vie privée des gens. En effet, elle croit que pareille entente constitue une invasion injustifiée dans la vie privée des personnes visées qui sont parmi les plus démunies de la société. Selon la Commission, la collecte de renseignements nominatifs prévue par cette entente va à l'encontre de l'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12) qui accorde à toute personne le droit au respect de sa vie privée.

Bien que l'entente soumise apparaisse conforme aux exigences de la Loi sur l'accès en ce qui a trait à la collecte de renseignements, la Commission a exprimé l'opinion que celle-ci n'en respecte pas l'esprit.

La Commission a elle-même rappelé, dans son avis, qu'elle avait déjà avalisé certaines ententes associant Acrofax et des ministères lorsque les collectes portaient sur des mauvais débiteurs. Cependant, ces situations sont tout à fait différentes de l'entente mentionnée précédemment où rien n'empêche le ministère de recueillir des renseignements sur l'ensemble des prestataires de la sécurité du revenu, sans qu'aucun soupçon ne pèse sur eux. L'engagement du ministère à limiter ses demandes pour le moment aux opérations d'investigation et de recouvrement est apparu, aux yeux de la Commission, très peu limitatif.

En effet, les renseignements recueillis pourront servir à entreprendre ou à poursuivre des enquêtes ayant pour objet de déceler d'éventuels fraudeurs de l'aide sociale.

La Commission a manifesté dans son avis son opposition à toute cueillette systématique de renseignements nominatifs faite auprès d'un tiers à l'insu de la personne concernée et qui amène des enquêteurs à fouiller la vie privée des gens de façon générale.

Consciente qu'elle ne peut interdire formellement ce type de collecte en vertu de la Loi sur l'accès, la Commission a tenu à sensibiliser le ministère au fait que certaines activités reliées à l'obtention de renseignements nominatifs peuvent constituer une atteinte au respect de la vie privée des individus.

4.3.2 Avis concernant une entente de communication de renseignements nominatifs associant l'Hôpital des Sept-Îles et la Fondation de l'Hôpital des Sept-Îles.

Cette entente a ceci de particulier qu'elle consacre une nouvelle orientation de la Commission au chapitre de la confidentialité des renseignements nominatifs et de leur communication.

L'Hôpital des Sept-Îles désirant pouvoir communiquer à sa Fondation des renseignements nominatifs concernant ses bénéficiaires pour lui faciliter des levées de fonds, a conclu avec cette dernière un protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels et l'a soumis à la Commission.

Le premier avis que la Commission a donné pour ce type d'échange date de 1985 et concernait le Centre hospitalier de l'Hôtel-Dieu de Montréal et la Fondation de l'Hôtel-Dieu de Montréal.

Dans cet avis, la Commission avait étudié notamment la possibilité pour le centre hospitalier d'utiliser le consentement plutôt que de procéder par voie d'entente.

La question alors posée était à savoir si un consentement à la communication de renseignements à la faveur d'une fondation exprimé lors de l'inscription dans un établissement était valable. Pour en disposer, elle référa à sa politique sur le consentement dans laquelle on précise qu'un consentement doit être donné par une personne capable d'exercer sa volonté. Celui-ci doit être éclairé, donné librement, sous la forme d'un écrit, limité dans le temps et spécifique.

La Commission ajoutait qu'elle donnerait un avis favorable à ce type de communication de renseignements personnels si on lui démontrait que l'entente était la meilleure sinon la seule voie possible d'obtenir les renseignements.

Reconnaissant finalement que dans ce cas, l'obtention du consentement s'avérait une procédure lourde, la Commission donna un avis favorable au projet d'entente. Selon elle, il s'agissait alors d'une communication justifiée par des circonstances exceptionnelles, telles qu'exigées au deuxième paragraphe de l'article 68 de la Loi sur l'accès.

Il en fut ainsi pour quatorze autres projets similaires soumis au cours des quatre années qui suivirent ce premier avis.

Quatre ans plus tard, compte tenu de l'économie de la Loi sur l'accès en matière de protection des renseignements personnels et à la lumière de son expérience, la Commission croit fermement qu'il existe

d'autres solutions que celle permettant à un établissement de communiquer des renseignements personnels à sa fondation en vertu du deuxième paragraphe de l'article 68 de la loi.

Parmi les solutions qui peuvent être envisagées, la Commission en privilégie deux :

— le consentement ;

— l'établissement agit à titre d'agent distributeur.

Si un organisme opte pour la première solution, la Commission rappelle que le consentement doit rencontrer les caractéristiques décrites précédemment.

Si on choisit la seconde solution en remettant un document informatif au bénéficiaire quittant l'établissement, l'organisme ne transmet à la fondation aucun renseignement nominatif le concernant. Le document d'information ne devra alors contenir aucun renseignement permettant d'identifier ce bénéficiaire.

4.3.3 Autres avis

La Commission a donné plusieurs avis cette année sur certaines communications de renseignements associant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances [CARRA] et quelques organismes publics. Une analyse même sommaire de celles-ci confirme l'hypothèse de l'insatiabilité gouvernementale en matière de données exactes. C'est ainsi par exemple, que les fichiers de la CARRA sont l'objet de plusieurs sollicitations.

Du reste, pour la période de temps couverte par le présent rapport, la Commission a donné son avis sur des ententes entre la CARRA et la Commission des écoles catholiques de Montréal ainsi que la Régie de l'assurance-maladie du Québec (trois ententes).

4.4 Les avis concernant les projets de loi et de règlement

En plus des avis qu'elle doit donner en vertu de l'article 70 de la loi sur les ententes prévoyant la communication de renseignements nominatifs, l'avis de la Commission est également sollicité sur des projets de loi et de règlement ayant des incidences sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels. Nous décrivons ici quelques-uns de ces avis.

4.4.1 Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux

La Commission est intervenue lors de l'étude en Commission parlementaire de l'avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux pour faire prévaloir les droits reconnus par la Loi sur l'accès, notamment, pour préserver la confidentialité des renseignements nominatifs dans ce secteur.

Soulignant l'accent prononcé de l'avant-projet de loi en faveur d'une coordination et d'une concertation inter-établissement, la Commission a évoqué la problématique des communications de renseignements nominatifs pouvant en découler. En outre des cas expressément envisagés par l'avant-projet de loi, il est à prévoir que les communications de renseignements nominatifs entre établissements seront d'une ampleur considérable puisque le ministère propose de créer un dossier unique par bénéficiaire et de cumuler sur une carte électronique à microprocesseur intégré des renseignements sur l'état de santé d'un bénéficiaire.

Reconnaissant que ces éléments peuvent constituer des atouts précieux pour une gestion efficace et pour améliorer le suivi du bénéficiaire, la Commission a tout de même souhaité que leur avènement ne se fasse pas au préjudice du droit au respect de la vie privée. Dans cette perspective, la Commission a proposé une série de mesures visant essentiellement un meilleur encadrement de la circulation des renseignements nominatifs. Aussi, face à ces différents projets, la Commission a souhaité être associée de près aux différentes étapes de leur cheminement.

En ce qui a trait au dossier médical, social ou administratif, la Commission a constaté que les dispositions de l'avant-projet de loi apportent certaines améliorations de forme et de fond. Plus globalement cependant, la Commission a remis en question la panoplie de tribunaux compétents en matière d'accès au dossier médical ou social et a soumis que l'administration de la justice et l'uniformité du régime d'accès à l'information gagneraient en confiant cette compétence uniquement à la Commission.

Par ailleurs, considérant que les séances d'un conseil d'administration sont publiques en vertu de l'avant-projet de loi, la Commission a signalé que la cohérence impose que les documents relatifs à ces séances soient déclarés accessibles sous réserve bien entendu de la protection des renseignements personnels.

Enfin, dans l'optique de la concertation, la Commission a perçu clairement de l'avant-projet de loi et du document d'orientation, qu'on veut davantage faire appel aux intervenants du secteur privé. En retour, la Commission a souhaité que le régime de protection d'accès au dossier médical ou social prévu par la loi soit applicable à tout organisme public ou privé, susceptible de détenir un tel dossier.

4.4.2 Projet de loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le tribunal des droits de la personne

Par cet avis, la Commission tenait à informer l'Assemblée nationale des conséquences d'une dérogation à la Loi sur l'accès contenue dans le projet de

loi modifiant la Charte des droits et libertés. Toutefois, avant de commenter cette disposition dérogatoire, la Commission a exposé son approche générale à l'égard de dispositions semblables comme suit.

Un régime général d'accès à l'information a été instauré par la Loi sur l'accès qui a été adoptée unanimement par les membres de l'Assemblée nationale. Les idées promotrices de l'instauration de ce régime ont notamment été les suivantes:

- Renverser la règle du secret par une règle d'accessibilité des documents des organismes publics tout en prévoyant expressément des exceptions à cette règle par des restrictions définissant précisément les documents protégés;
- Imposer aux organismes le fardeau de justifier la non-divulgation de documents;
- Enrayer l'arbitraire en matière d'accès à l'information en encadrant la discrétion des organismes;
- Aménager un droit d'accès dans une seule loi pour uniformiser les pratiques en matière d'accès;
- Accorder un statut de prépondérance à cette loi sur les autres lois afin d'assurer cette uniformité;
- Mettre en œuvre par cette législation deux droits fondamentaux reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne, soit le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée.

C'est en référant à ces fondements de la Loi sur l'accès et plus particulièrement pour préserver la prépondérance et l'uniformité du régime général d'accès que la Commission estime que le législateur ne devrait accepter qu'avec parcimonie les dérogations à ce régime et ce, seulement dans le cas où les circonstances particulières le justifient.

En effet, par ces nombreuses et différentes restrictions au droit d'accès, la Loi sur l'accès prend déjà en compte les intérêts communs et généraux des organismes publics que le législateur a jugé bon de protéger. C'est à la lumière de ces principes que la Commission a abordé la dérogation en cause. Cette dérogation prévoyait que la Commission des droits de la personne pouvait restreindre la divulgation de renseignements qu'elle spécifiait relativement à un cas de discrimination dans la mesure où cela était compatible avec l'intérêt public et les exigences des règlements. De plus, suivant cette disposition, un document fourni de plein gré à la Commission et relatif à l'élaboration, l'implantation ou l'observation d'un programme d'accès à l'égalité se voyait attribuer un caratère confidentiel.

La Commission indiquait d'abord que cette disposition allait à l'encontre de chacun des principes mentionnés précédemment. En effet, en accordant à la Commission des droits de la personne le pouvoir de restreindre la divulgation de documents qu'elle spécifie relativement à des sujets aussi vastes et à des fins non limitativement décrites, on édictait de cette façon une restriction au droit d'accès qui ne décrit pas précisément les documents qu'elle vise et par voie de conséquence, on soulage un organisme de son fardeau de justifier légalement ces refus d'accès aux documents tout en lui octroyant à cet égard une discrétion pratiquement absolue.

Une telle disposition, signalait la Commission, brise non seulement l'uniformité du régime général d'accès mais aussi, bien sûr, restreint sa prépondérance.

La Commission rappelait aussi que la Loi sur l'accès a pour objectif, notamment, de mettre en œuvre deux droits fondamentaux reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne. Il était donc fort étonnant que l'organisme qui a le mandat d'appliquer la Charte des droits et libertés de la personne, soit lui-même exclu de la portée de la législation découlant de cette charte.

La Commission comprend que l'effet escompté de la dérogation est de garantir aux entreprises que les documents qu'elles soumettent à la Commission des droits de la personne sur une base volontaire ne puissent par ailleurs être accessibles. Il faut reconnaître qu'il existe ou qu'il pourrait exister suivant la Commission d'autres organismes publics fournissant un support technique pour l'établissement de programmes volontaires de respect de diverses lois. C'est notamment le cas de la Commission d'accès à l'information elle-même. Or, il appert que ces organismes ont pu jusqu'à présent bien aménager leurs fonctions dans le cadre de la Loi sur l'accès. Dans ces circonstances, la Commission croit que la dérogation en cause pourrait constituer un précédent dangereux et estime que les différentes restrictions de la Loi sur l'accès suffisent pour protéger les intérêts que cette disposition semble vouloir sauvegarder.

De plus, il appert que, par cette disposition, la Commission des droits de la personne pourrait, par règlement, aménager les restrictions à l'exercice du droit d'accès. Or, cela contrevient au fondement même de la Loi sur l'accès qui a pour principe de base que toute restriction au droit d'accès doit être prévue expressément par la loi et ce, afin que toute dérogation au droit d'accès soit soumise à l'Assemblée nationale.

Cet avis de la Commission fut considéré puisque plusieurs éléments de la dérogation envisagée ont été abandonnés. En effet, la Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le tribunal des droits et libertés de la personne édicte une dérogation à la Loi sur l'accès seulement pour attribuer un caractère confidentiel aux documents fournis de plein gré à la Commission des droits de la personne aux fins de l'élaboration, l'implantation ou l'observation d'un programme d'accès à l'égalité.

4.4.3 Projet de loi sur les intermédiaires de marché

Cet avis traite d'une dérogation à la Loi sur l'accès ayant pour effet d'abord de conférer à l'Inspecteur général des Institutions financières une discrétion absolue lui permettant d'autoriser ou de refuser l'accès à un document obtenu en vertu de la Loi sur les intermédiaires de marché ou produit sous son autorité pour ensuite édicter une réserve à ce pouvoir en faveur du ministre.

À l'égard d'une telle dérogation, la Commission a d'abord rappelé qu'elle contrevenait aux fondements même de la Loi sur l'accès tels qu'exposés précédemment. Toutefois, la Commission concédait que ce pouvoir était au même effet que celui prévu dans d'autres dispositions prévues dans des lois touchant principalement les institutions financières tel que l'article 16 de la Loi sur les assurances et l'article 498 de la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit. Cependant, la Commission faisait remarquer que cette dernière disposition déjà adoptée créait un régime d'accès particulier pour des institutions financières alors que la disposition en cause ne s'adressait pas à d'autres institutions financières, mais plutôt à des personnes physiques ou morales appelées des intermédiaires de marché. Or, suivant la Commission, il était fort peu vraisemblable que les justifications qui ont amené le législateur à adopter les dispositions créant ce régime d'accès particulier en faveur des institutions financières puissent être valables aussi à l'égard des intermédiaires de marché. Quant à la réserve faite en faveur du ministre, elle n'apparaissait pas justifiable aux yeux de la Commission considérant qu'elle aménage un droit d'accès pour le ministre à l'égard des documents détenus par l'Inspecteur qui est sous sa responsabilité alors qu'il possède déjà ce droit. En effet, en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'Inspecteur général des Institutions financières, celui-ci doit fournir au ministre tout renseignement qu'il requiert sur son administration ou sur toute matière relevant de sa compétence.

En conclusion, la Commission signalait que si cette disposition était adoptée, elle confirmerait une fois de plus la tendance du législateur à grignoter le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès tout en brisant l'uniformité qu'il entendait instaurer par cette loi en matière d'accès à l'information gouvernementale. Cet avis a été retenu puisque la Loi sur les intermédiaires de marché, telle qu'adoptée, ne contient pas la dérogation qu'on avait envisagée dans le projet de loi.

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de la loi mentionnée en titre oblige un organisme public, dont la loi exige la production d'un rapport annuel de ses activités, à donner, dans ce rapport, sous une rubrique particulière, un compte rendu sur l'application de cette loi dans les lieux qu'il occupe.

Comme la Commission d'accès à l'information doit, en vertu de sa loi constitutive, produire un rapport de ses activités, elle doit donc faire état de l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans ses locaux.

Ainsi, conformément aux dispositions de la loi à cet égard, des affiches ont été posées à la vue du public dans les lieux où il est interdit de fumer. On les retrouve par exemple dans le centre de documentation, dans la salle de conférence et dans les salles d'audition.

Par ailleurs, aucune infraction à cette loi n'a été signalée depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1987.

Annexe 1
Les avis de la Commission

1. Les avis sur les projets de loi et de règlement

Avis concernant une modification projetée à la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès.

Avis sur le projet de Loi sur les espèces menacées ou vulnérables et modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune.

Avis concernant une modification projetée à la Loi sur la sécurité du revenu.

Premier avis sur l'avant-projet de loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le Tribunal des droits de la personne.

Avis concernant le projet de règlement modifiant le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements et le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation.

Avis concernant certaines modifications proposées à la Loi sur l'assurance-maladie.

Avis sur le projet de loi sur les intermédiaires de marché.

Deuxième avis sur le projet de loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le Tribunal des droits de la personne.

Avis sur le projet de loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile.

Avis relatif aux modifications proposées à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Avis concernant le projet de Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur la sécurité du revenu.

Avis relatif aux modifications proposées au Code de la sécurité routière.

2. Les avis sur les ententes de communication de renseignements nominatifs

Premier avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Hôpital de Montréal pour enfants et Hôpital de Montréal pour enfants.

Premier avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Duchesse d'Aiguillon de l'Hôtel-Dieu de Québec et l'Hôtel-Dieu de Québec.

Avis sur le protocole d'accès et d'util sation de renseignements nominatifs associant la Fondation Santa Cabrini et l'Hôpital Santa Cabrini.

Deuxième avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Hôpital de Montréal pour enfants et Hôpital de Montréal pour enfants.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation de l'Hôpital de l'Enfant-Jésus et l'Hôpital de l'Enfant-Jésus.

Deuxième avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant l'Hôtel-Dieu de Québec et la Fondation Duchesse d'Aiguillon de l'Hôtel-Dieu de Québec.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant le Centre hospitalier Saint-Michel et la Fondation Saint-Michel.

Troisième avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Hôpital de Montréal pour enfants et Hôpital de Montréal pour enfants.

Avis relatif au projet d'entente d'échange de renseignements nominatifs relatifs au programme de contribution des adultes hébergés associant le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et la Régie des rentes du Québec.

Avis relatif au projet d'entente d'échange de renseignements nominatifs concernant le programme de l'aide sociale associant le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et la Régie des rentes du Québec.

Avis relatif au projet d'entente d'échange de renseignements nominatifs associant le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

Commentaires relatifs à l'accord concernant l'échange de renseignements nominatifs dans le domaine agricole associant le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.

Avis relatif au projet d'entente de renseignements nominatifs associant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Commission des écoles catholiques de Montréal.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation du Centre hospitalier Pierre-Boucher et le Centre hospitalier Pierre-Boucher.

Avis portant sur une entente associant le ministère du Revenu et la Corporation Acrofax Inc.

Troisième avis sur le protocole d'entente associant la Régie de l'assurance automobile du Québec et l'Association Les Amputés de guerre du Canada.

Avis relatif au projet d'entente de renseignements nominatifs associant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Pearl Harrington du Centre hospitalier de Lachine et le Centre hospitalier de Lachine.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation Sainte-Jeanne d'Arc et l'Hôpital Sainte-Jeanne d'Arc.

Avis relatif au projet d'échange de renseignements nominatifs entre la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

Avis portant sur une entente associant le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et la Corporation Acrofax Inc.

Autre avis relatif au projet d'échange de renseignements nominatifs associant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation de l'Hôpital de la Providence de Magog et l'Hôpital de la Providence de Magog.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Fondation de l'Hôpital Christ-Roi et l'Hôpital Christ-Roi.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant l'Hôpital des Sept-Îles et la Fondation de l'Hôpital des Sept-Îles.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant le Centre François-Charon et la Fondation François-Charon.

3. Les avis portant sur les projets de décret

Avis sur le projet de décret concernant une communication de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et la Régie de l'assurance automobile du Québec.

Avis concernant le projet de décret portant sur les obligations d'épargne du Québec datées du 1er juin 1978 à 1989.

4. Autre avis

Avis concernant le rapport du Comité interministériel sur les archives judiciaires.

Tableau 1

Demandes reçues et réglées (1989-1990)

	Reçues	Réglées*	Désistement*
Requête pour autorisation de ne pas tenir compte de demandes abusives	5	4	1
Autorisation d'accès à des renseignements nominatifs pour fin d'étude, de recherche ou de statistique	78	67	7
Avis d'un organisme à la Commission sur une cueillette d'information	1	1	0
Demande d'accès aux documents de la Commission	12	10	0
Avis sur un projet de décret du Gouvernement	2	3	0
Demande pour approbation d'une dispense d'enregistrement	0	0	0
Demandes d'information écrites	97	99	0
Entente de gestion entre deux organismes	0	0	0
Demande d'enquête sur plainte	61	33	7
Avis sur une entente de communication de renseignements nominatifs	30	27	1
Avis sur l'établissement d'un fichier confidentiel	0	0	0
Avis sur le projet de loi et de règlement	11	13	0
Révision d'une demande d'accès aux documents	261	98	126
Révision d'une demande d'accès aux renseignements personnels	108	72	39
Révision d'une demande de rectification de renseignements personnels	14	15	1
Révision formulée par un tiers	4	0	2
Total	**684**	**442**	**184**

* Les chiffres contenus dans ces colonnes comprennent des dossiers qui étaient en suspens au début de l'année financière, soit le 1er avril 1989.

Tableau 2

Lieu et nombre d'auditions (1989-1990)

Montréal	85
Québec	22
Régions	13
Total	**120**

Tableau 3

Nature des décisions rendues (1989-1990)

	Accueillies	Accueillies en partie	Rejetées	Constats*	Désistement	Absence de juridiction	Dossier clos
Accès aux documents administratifs	22	20	24	6	126	—	26
Accès à son dossier personnel	10	20	18	4	39	—	20
Demandes de rectification de renseignements personnels	1	1	2	1	1	—	10
Demandes formulées par un tiers	—	—	—	—	2	—	—
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	—	—	4	—	1	—	—
Total	**33**	**41**	**48**	**11**	**169**	**—**	**56**

* Les constats réfèrent à une entente survenue entre les parties en cours d'audition.

Tableau 4

Organismes impliqués par types de demandes (1989-1990)[1]

	Ministères	Organismes gouvernementaux	Monde municipal	Réseau des affaires sociales[2]	Réseau de l'éducation[3]
Accès aux documents administratifs	65	34	70	29	19
Demandes d'accès aux renseignements personnels	15	29	14	36	9
Demandes de rectification de renseignements personnels	2	-	2	9	1
Demandes formulées par un tiers	1	1	—	—	—
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	—	3	—	1	1
Total[4]	**83**	**67**	**86**	**75**	**30**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

2 Le réseau des affaires sociales comprend les CRSSS, les CSS, les CLSC, les hôpitaux et les centres d'accueil.

3 Le réseau de l'éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les maisons d'enseignement privées et les universités.

4 Les totaux réfèrent au nombre de demandes adressées à un type d'organisme et peuvent impliquer le même organisme plusieurs fois.

Tableau 5

Catégories de demandeurs (1989-1990)[1]

	Citoyens	Journalistes	Syndicats	Groupes de pression	Élus	Partis politiques (provincial-municipal)	Entreprises	Avocats	Organismes publics	Organismes publics non assujettis à la Loi sur l'accès
Accès aux documents administratifs	98	25	41	16	5	1	24	7	6	1
Accès à son dossier personnel	111	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Demandes de rectification de renseignements personnels	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Révision formulée par un tiers	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Demandes abusives faites à un organisme public	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Total	**225**	**25**	**41**	**16**	**5**	**1**	**26**	**7**	**11**	**1**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

Tableau 6

Nature des décisions rendues après enquête sur plainte

Nom des parties	Fondée ou Non fondée
À contre Centre hospitalier régional de l'Outaouais	Non fondée
Comité de bénéficiaires de la Villa des Lys contre Villa des Lys Inc.	Non fondée
Syndicat du transport de Montréal contre Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal	Fondée
B contre Centre hospitalier Hôtel-Dieu d'Amos	Non fondée
Association des administrateurs des services de santé et des services sociaux contre ministère de la Santé et des Services sociaux	Fondée
C contre Commission de la Santé et de la Sécurité du travail du Québec	Non fondée
D contre ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	Dossier clos
E contre ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle	Non fondée
Comité provincial des malades contre Centre d'accueil Saint-Raymond Inc.	Fondée
F contre Communauté urbaine de Montréal	Fondée
G contre Hôpital Royal Victoria	Non fondée
Commission scolaire Saint-Jérôme contre H	Non fondée
Commission scolaire de Rivière-du-Loup contre Ecole secondaire Notre-Dame	Non fondée
I contre Corporation municipale de Saint-Jean-Baptiste	Fondée
J contre ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Union des producteurs agricoles	Non fondée
K contre Commission de la Santé et de la Sécurité du travail du Québec	Non fondée
L contre Hydro-Québec	Fondée partiellement
Commission d'accès à l'information contre ministère du Revenu et ministère de la Justice	Dossier clos
M contre Commission scolaire Black Lake-Disraëli	Fondée
N contre Régie de l'assurance automobile du Québec	Fondée
O contre Régie de l'assurance automobile du Québec	Fondée
P contre Ville LaSalle	Non fondée
Q contre Commission de la Santé et de la Sécurité du travail du Québec	Fondée
R et S contre C.S.S. du Montréal-Métropolitain	Non fondée
T contre Ville de Québec	Fondée partiellement
U contre Communauté urbaine de Montréal et Ville d'Aylmer	Dossier clos
Commission d'accès à l'information contre Commission scolaire des Découvreurs	Fondée partiellement
V contre Université Laval	Non fondée
W contre Université Laval	Fondée
X contre Ville de Granby	Fondée
Y contre Hôpital Reddy Memorial	Fondée
Table de concertation des directeurs généraux contre Hôtel-Dieu de Gaspé	Fondée
Commission d'accès à l'information contre ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle	Fondée

Tableau 7

Organigramme de la Commission d'accès à l'information

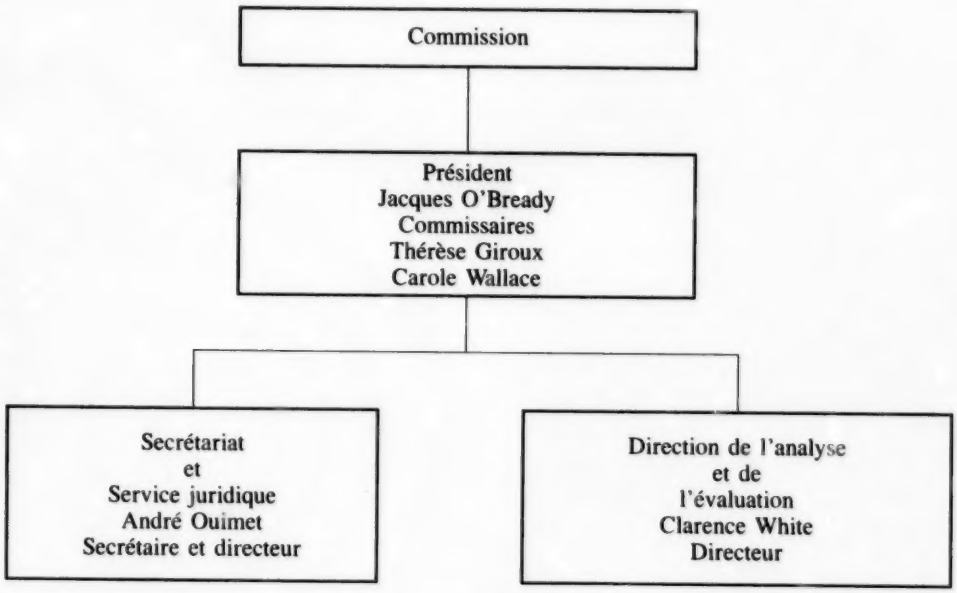

Tableau 8

Effectifs permanents de la Commission au 31 mars 1990*

	Québec	Montréal	Total
Hors cadres	1	2	3
Cadres	2	0	2
Professionnels	9	3	12
Employés de soutien	12	2	14
	24	**7**	**31**

* Un poste n'était pas comblé à cette date.

Gouvernement du Québec
Commission d'accès
à l'information

ISBN 2-551-14166-4
90000
9 782551 141661